HERMANN DIEDRICH KAISER

Die innerstaatliche Bedeutung der Beteiligung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften am Abschluß völkerrechtlicher Verträge der Bundesrepublik Deutschland gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG.

1964

Die innerstaatliche Bedeutung der Beteiligung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften am Abschluß völkerrechtlicher Verträge der Bundesrepublik Deutschland gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG.

INAUGURAL-DISSERTATION

zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Rechte durch die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von

HERMANN DIEDRICH KAISER

aus Breslau

1964

UNIVERSITEITSBIBLIOTHEEK - LEIDEN -

1. Berichterstatter:	Prof Dr. Klein
2. Berichterstatter:	Prof. Dr. Scupin
Dekan:	Prof. Dr. Fikentscher

Tag der mündlichen Prüfung: 20. 6. 1964

Inhaltsübersicht

Einführung 1

1. Abschnitt:

Die gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. zustimmungs- bzw. mitwirkungsbedürftigen Verträge 2

§ 1 Verträge der Bundesrepublik 2

§ 2 Verträge mit auswärtigen Staaten 3

§ 3 Hoheitsverträge 4

§ 4 Rechtsetzende und rechtsgeschäftliche Verträge 5

§ 5 Verträge, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen 6

I. Gegenstände der Bundesgesetzgebung in Unterscheidung von den Gegenständen der Bundesverwaltung 7

1. Verträge, welche eine Regelung bezwecken, die auf innerstaatlicher Ebene durch Gesetz herbeizuführen wäre 8

2. Verträge, welche eine Regelung bezwecken, die auf innerstaatlicher Ebene durch rein formelles Gesetz herbeizuführen wäre 8

3. Verträge, welche eine Regelung bezwecken, die auf innerstaatlicher Ebene durch eine Rechtsverordnung herbeizuführen wäre 9

II. Gegenstände der Bundesgesetzgebung in Unterscheidung von den Gegenständen der Landesgesetzgebung 11

1. Das Vertragschließungsrecht des Bundes 11

a) Art. 32 als Zuständigkeitsvorschrift 12

b) Umfang des Vertragschließungsrechts des Bundes nach Art. 32 GG. 13

aa) Der Wortlaut des Art. 32 GG. 13

bb) Art. 123 Abs. 2 GG. und die Verteilung der Vertragschlußzuständigkeiten 14

cc) Vergleich des Art. 32 GG. mit Art. 78 WRV. 14

dd) Entstehungsgeschichte des Art. 32 GG. 15

ee) Zweckmäßigkeit eines sachlich unbeschränkten Vertragschließungsrechts des Bundes 17

ff) Ergebnis zu b 19

c) Das Lindauer Abkommen 20

d) Ergebnis zu 1 22

2. Verweisung auf die der Gesetzgebung des Bundes unterliegenden Sachgebiete 22

3. Die Gegenstände der völkerrechtlichen Verträge und der Begriff der auswärtigen Angelegenheiten i. S. von Art. 73 Ziff. 1 GG. 24

III. Ergebnis zu § 5 25

§ 6 Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln 26

I. Außenpolitische Beziehungen der Bundesrepublik

II. Regelung der außenpolitischen Beziehungen 27

III. Sachlicher Inhalt der Verträge, die die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regeln 29

IV. Verhältnis des Begriffs der Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln, zu dem der Verträge, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen 32

V. Ergebnis zu § 6 33

§ 7 Verhältnis der in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. genannten Verträge zu den Verwaltungsabkommen i. S. von Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG. 34

I. Unterscheidung der Verwaltungsabkommen von den Verträgen, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen 34

II. Unterscheidung der Verwaltungsabkommen von den Verträgen, die die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regeln 35

III. Begriff und Arten der Verwaltungsabkommen 36

IV. Die Zuständigkeiten zum Abschluß von Verwaltungsabkommen 37

V. Ergebnis zu § 7 38

2. Abschnitt:

Die Beteiligung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften am Vertragschluß 40

§ 8 Das Verfahren beim Abschluß von völkerrechtlichen Verträgen 40

§ 9 Begriff der für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften 43

§ 10 Die Begriffe der Zustimmung und der Mitwirkung 44

3. Abschnitt:

Die Wirkung der Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. 46

§ 11 Die Zustimmung oder Mitwirkung als Voraussetzung für die Vertragsratifikation durch den Bundespräsidenten 46

§ 12 Die Notwendigkeit einer Transformation von völkerrechtlichen Verträgen in innerstaatliches Recht 48

I. Verschiedenheit der Rechtskreise Völkerrecht und innerstaatliches Recht 48

II. Die innerstaatliche Verbindlichkeit bzw. Nichtverbindlichkeit von Völkervertragsbestimmungen 51

1. Verträge, zu deren Vollzug ein bestimmtes Verhalten von staatsunterworfenen Rechtssubjekten erforderlich ist 51

2. Verträge, zu deren Vollzug ein bestimmtes Verhalten von Staatsorganen erforderlich ist 52

3. Ergebnis zu II 55

III. Transformationsbedürftige Verträge 55

1. Unmittelbar anwendungsfähige und nicht unmittelbar anwendungsfähige Verträge 55

2. Verträge, deren Inhalt einem innerstaatlichen Gesetz, und solche, deren Inhalt einer sonstigen innerstaatlichen Anordnung entspricht 58

3. Rechtsetzende und rechtsgeschäftliche Verträge 59

4. Ergebnis zu III 59

§ 13 Die Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. und die Transformation von völkerrechtlichen Verträgen 60

I. Wortlaut des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. 60

II. Stellung des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. im Grundgesetz 61

III. Verträge, für deren Transformation die Zuständigkeiten keinesfalls in Art. 59 Abs. 2 GG. geregelt sein können 62

1. Verträge, die der Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. und der Transformation bedürfen, aber von Bundesorganen nicht transformiert werden können 62

2. Verträge, die der Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S 1 GG. und der Transformation bedürfen, aber von den zustimmenden bzw. mitwirkenden Bundesorganen nicht transformiert werden können 67

3. Verträge, die transformationsbedürftig, aber nicht gemäß Art. 59 Abs. 2 GG. zustimmungs- oder mitwirkungsbedürftig sind 69

4. Verträge, die nicht transformationsbedürftig, aber gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. zustimmungs- bzw. mitwirkungsbedürftig sind 69

5. Ergebnis zu III 70

IV. Vergleich des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. mit Art. 45 Abs. 3 WRV. 70

V. Entstehungsgeschichte des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. 72

VI. Zweckmäßigkeitserwägungen 72

1. Arbeitsersparnis 72

2. Sicherung der Vertragsvollziehung 76

3. Ergebnis zu VI 77

VII. Ergebnis zu § 13 78

Schlußbetrachtung 79

Literaturverzeichnis

ACHTERBERG, NORBERT
Zulässigkeit und Schranken stillschweigender Zuständigkeiten im gegenwärtigen deutschen Verfassungsrecht
AöR. Bd. 86 (1961) S. 63—94

ANGERER, HERMANN
Die Lehre von der Auswärtigen Gewalt in der Bundesrepublik Deutschland
Diss. München 1958

ANSCHÜTZ, GERHARD
Die Verfassung des Deutschen Reichs
14. Aufl. Berlin 1933
Neudruck Bad Homburg v. d. H. 1960
(zitiert: ANSCHÜTZ, Komm.)

ANSCHÜTZ, GERHARD
Die Reichsaufsicht
HdbDStR. I S. 363—377

ANZILOTTI, DIONISIO
Il diritto internazionale nei giudizi interni
Bologna 1905

ANZILOTTI, DIONISIO
Lehrbuch des Völkerrechts Bd. I
Übertragung nach der 3. italienischen Auflage von CORNELIA BRUNS und KARL SCHMID
Berlin und Leipzig 1929
(zitiert: ANZILOTTI, Völkerrecht)

APELT, WILLIBALT
Betrachtungen zum Bonner Grundgesetz
NJW. 1949 S. 481—485

BAADE, HANS W.
Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Bereich der auswärtigen Gewalt der Bundesrepublik Deutschland
Veröffentlichungen des Instituts für internationales Recht an der Universität Kiel
H. 46 Hamburg 1962

BACKSMANN, HORST
Über die Mitwirkung des Gesetzgebers bei der Änderung völkerrechtlicher Verträge
DVBl. 1956 S. 317—320

BACKSMANN, HORST
Über die staatsrechtliche Ermächtigung zum Abschluß zwischenstaatlicher Vereinbarungen
DVBl. 1956 S. 747—750

BARANDON, PAUL
Das System der politischen Staatsverträge seit 1918
Handbuch des Völkerrechts, begründet von FRITZ STIER-SOMLO, herausgegeben und mitbearbeitet von GUSTAV ADOLF WALZ
Bd. IV 2. Abteilung
Stuttgart 1937

„Be."
Erster Schritt
„Die Welt" Nr. 57 v. 8. 3. 1963 S. 1

BECKER, HANS-JOACHIM
Die Bedeutung des Art. 123 Abs. 2 des GG. für die Reichsverträge
DVBl. 1955 S. 105—110, 145—148

BECKER, HANS-JOACHIM
Zum Konkordatsurteil des Bundesverfassungsgerichts
NJW. 1957 S. 694—697

BEER, MANFRED
Staatsverträge und Verwaltungsabkommen im heutigen deutschen Staatsrecht
Diss. München 1960

BERBER, FRIEDRICH
Lehrbuch des Völkerrechts
Bd. I
München und Berlin 1960
(zitiert: BERBER, Völkerrecht)

BERBER, FRIEDRICH
Zu den föderalistischen Aspekten der „Auswärtigen Gewalt"
in: Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung, Festschrift zum 75. Geburtstag von Hans Nawiasky
München 1956
S. 245—254
(zitiert: BERBER, Nawiasky-Festschrift)

BERGBOHM, CARL
Staatsverträge und Gesetze als Quellen des Völkerrechts
Dorpat 1877

BERNHARDT, RUDOLF
Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat
Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, herausgegeben vom Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht u. Völkerrecht Heidelberg H. 32
Köln-Berlin 1957
(zitiert: BERNHARDT)

BERNHARDT, RUDOLF
Föderale Klausel
WbVR. Bd. III S. 548—550
(zitiert: BERNHARDT, WbVR.)

BERTZEL, KARL
Der Begriff der Grenzberichtigung im völkerrechtlichen Sinn
NJW. 1963 S. 785—790

BINDING, KARL
Die Gründung des Norddeutschen Bundes
Sonderabdruck aus der Festgabe der Leipziger Juristenfakultät für B. Windscheid zum 22. Dezember 1888
Leipzig 1889

BINDING, KARL
Zum Werden und Leben der Staaten
München und Leipzig 1920

BÖNING, WOLFGANG
Abschlußkompetenz und Transformationskompetenz
DöV. 1957 S. 817—821

BÖNING, WOLFGANG
Die Problematik der Transformationskompetenz
DöV. 1958 S. 447 f.

BRÄUTIGAM, HANS-OTTO
Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1957
ZaöRV. Bd. 20 (1959/60) S. 88—159

BRUNS, VIKTOR
Vorwort
in: Politische Verträge, eine Sammlung von Urkunden Bd. I
Berlin 1936
S. VII f.

VON CLAUSEWITZ, CARL — Vom Kriege
Als Volksausgabe herausgegeben von A. W. BODE
Leipzig 1935

DAHM, GEORG — Völkerrecht
Stuttgart
Bd. I 1958, Bd. II 1961, Bd. III 1961

DAUBE, WOLFGANG — Form und Wirkung der Zustimmung des Parlaments zur Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge nach dem Grundgesetz
Diss. Köln 1956

DUNFRUNDT, — Das Vertragschließungsrecht des Bundes
ZZuVSt. 1957 S. 361—364

ECHTERHOLTER, RUDOLF — Die Europäische Menschenrechtskonvention im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung
JZ. 1955 S. 689—693

ERLER, GEORG — Grundprobleme des internationalen Wirtschaftsrechts
Göttinger Rechtswissenschaftliche Studien, herausgegeben von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Göttingen
Bd. 15
Göttingen 1956

FEDERER, JULIUS — Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
JöR. n. F. Bd. 3 (1954) S. 17—66

FINGER, AUGUST — Das Staatsrecht des Deutschen Reiches
Stuttgart 1923

FLEISCHMANN, MAX — Die völkerrechtliche Stellung des Reichs und der Länder
HdbDStR. I S. 209—224

FORSTHOFF, ERNST — Lehrbuch des Verwaltungsrechts
1. Band: Allgemeiner Teil
8. Aufl. München und Berlin 1961
(zitiert: FORSTHOFF, Verwaltungsrecht)

FORSTHOFF, ERNST — Rechtsgutachten über die Zulässigkeit des von der Bundestagsabgeordneten LUISE ALBERTZ und anderen Mitgliedern des Bundestages eingebrachten Antrags auf Normenkontrolle
Wehrbeitrag I S. 354—365

FRIESENHAHN, ERNST — Die rechtsstaatlichen Grundlagen des Verwaltungsrechts
in: Recht—Staat—Wirtschaft, Schriftenreihe für Staatswissenschaftliche Fortbildung Bd. II
Stuttgart und Köln 1950
S. 239—281

GEBHARD, LUDWIG — Handkommentar zur Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. 8. 1919
München, Berlin, Leipzig 1932

GEIGER, WILLI
Das Bund-Länder-Verhältnis in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts
BayVBl. 1957 S. 301—307, 337—343

VON GIERKE, OTTO
Die Grundbegriffe des Staatsrechts und die neuesten Staatsrechtstheorien
Neudruck aus Jahrgang 1874 der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
Tübingen 1915

GIESE, FRIEDRICH
Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
6. Aufl., neu bearbeitet von EGON SCHUNCK
Frankfurt a. M. 1962
(zitiert: GIESE-SCHUNCK)

GIESE, FRIEDRICH
Die Verfassung des Deutschen Reiches
8. Aufl. Berlin 1931

GIESEKE, PAUL
Neue Verträge der Bundesrepublik Deutschland und der deutschen Länder über internationale Gewässer
DöV. 1961 S. 658—662

GLAESNER, HANS JOACHIM
Übertragung rechtsetzender Gewalt auf internationale Organisationen in der völkerrechtlichen Praxis
DöV. 1959 S. 653—658

VON GRETSCHANINOW, GEORG
Vorbemerkung
in: Politische Verträge,
Eine Sammlung von Urkunden Bd. I
Berlin 1936
S. XI—XVII

VON GRETSCHANINOW, GEORG
Vorbemerkung
in: Politische Verträge,
Eine Sammlung von Urkunden Bd. III
1. Halbbd.
Berlin 1940
S. V f.

GREWE, WILHELM
In welchem Rahmen wird sich die künftige Bundesgesetzgebung abspielen?
(Referat)
Weinheimer Bericht S. 28—52

GREWE, WILHELM
Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik
(Referat)
VVDStRL. H. 12 (1954) S. 129—178

GROSS, CARL S.
Völkerrecht und Außenpolitik nach dem Bonner Grundgesetz
Diss. Mainz 1954

GROSS, WERNER
Betrachtungen
DVBl. 1957 S. 378—380

GRÜTZNER, HEINRICH
Zur Übertragung der Strafbefugnis über in Deutschland wohnhafte Deutsche an eine ausländische Macht
DöV. 1959 S. 658—664

GUGGENHEIM, PAUL — Lehrbuch des Völkerrechts Bd. I
Basel 1948

GUGGENHEIM, PAUL — Völkerrechtliche Schranken im Landesrecht (Vortrag)
Schriftenreihe der Juristischen Studiengesellschaft Karlsruhe H. 16
Karlsruhe 1955
(zitiert: GUGGENHEIM, Jurist. Studiengesellschaft H. 16)

GUGGENHEIM, PAUL — Völkerrecht und Landesrecht
WbVR. Bd. III S. 651—662

GUGGENHEIM, PAUL
MAREK, KRYSTYNA — Völkerrechtliche Verträge
WbVR. Bd. III S. 529—544

HAAS, DIETHER — Abschluß und Ratifikation völkerrechtlicher Verträge
AöR. Bd. 78 (1962) S. 381—389

HAEGERT, WILHELM — Organe der Länder auf Bundesebene?
NJW. 1961 S. 1137—1140

HÄRLE, ELFRIED — Staatsverträge und ausführende Verwaltungsabkommen der Bundesrepublik zur Regelung des direkten Grenzdurchgangsverkehrs über benachbartes Staatsgebiet
in: Festschrift für Rudolf Laun zu seinem achtzigsten Geburtstag, JIR. Bd. 11 (1962) S. 114—137
(zitiert: HÄRLE, JIR. Bd. 11)

HAMANN, ANDREAS — Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
1. Aufl. Berlin-Neuwied-Darmstadt 1956
(zitiert: HAMANN 1. Aufl.)

HAMANN, ANDREAS — Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
2. Aufl. Neuwied-Berlin 1961
(zitiert: HAMANN)

HAMED, ARDUL SAMAD — Das Prinzip der Gewaltenteilung und die Beaufsichtigung der Regierung durch das Parlament
Abhandlungen zum Schweizerischen Recht, neue Folge Heft 326
Bern 1957

VON HANNOVER, ERNST AUGUST PRINZ — Abschluß und innerstaatliche Inkraftsetzung von Völkerrechtsverträgen des Deutschen Reiches
Diss. Göttingen 1937

HATSCHEK, JULIUS — Das Preußische Verfassungsrecht
Berlin 1924

HATSCHEK, JULIUS — Das Reichsstaatsrecht
Berlin 1923

HATSCHEK, JULIUS — Deutsches und preußisches Staatsrecht
Berlin
Bd. I 1922, Bd. II 1923

HECKEL, JOHANNES
Verträge des Reichs und der Länder nach der Reichsverfassung
AöR. Bd. 46 (1924) S. 209—224

HECKT, WILHELM
Die Transformation von Verträgen des Bundes über Gegenstände der ausschließlichen Landesgesetzgebung
DöV. 1958 S. 445—447

HEILBORN, PAUL
Das System des Völkerrechts, entwickelt aus den völkerrechtlichen Begriffen
Berlin 1896
(zitiert: HEILBORN, System)

HEILBORN, PAUL
Der Staatsvertrag als Staatsgesetz
AöR. Bd. 12 (1897) S. 141—199

HEILBORN, PAUL
Grundbegriffe und Geschichte des Völkerrechts
Handbuch des Völkerrechts, herausgegeben von FRITZ STIER-SOMLO
Bd. I 2. Abteilung
Berlin, Stuttgart, Leipzig 1912
(zitiert: HEILBORN, Grundbegriffe)

HENRICHS, WILHELM
Änderung der ZPO durch die Konvention von Rom?
MDR. 1955 S. 140—143

HERZOG, ROMAN
Das Verhältnis der Europäischen Menschenrechtskonvention zu späteren deutschen Gesetzen
DöV. 1959 S. 44—47

HUBER, ERNST RUDOLF
Wirtschaftsverwaltungsrecht
2. Aufl. Bd. II
Tübingen 1954

JELLINEK, GEORG
Allgemeine Staatslehre
3. Aufl. 7. Neudruck
Darmstadt 1959

JELLINEK, GEORG
System der subjektiven öffentlichen Rechte
2. Aufl. Tübingen 1905
2. Neudruck Darmstadt 1963
(zitiert: GEORG JELLINEK, System)

KAISER, JOSEF H.
Die Erfüllung der völkerrechtlichen Verträge des Bundes durch die Länder
ZaöRV. Bd. 18 (1958) S. 526—588

KATZENSTEIN, DIETRICH
Rechtliche Erscheinungsformen der Machtverschiebung zwischen Bund und Ländern seit 1949
DöV. 1958 S. 593—604

KAUFMANN, ERICH
Das Wesen des Völkerrechts und die clausula rebus sic stantibus
Tübingen 1911
(zitiert: KAUFMANN, Wesen des Völkerrechts)

KAUFMANN, ERICH
Normenkontrollverfahren und völkerrechtliche Verträge
in: Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht, Gedächtnisschrift für Walter Jellinek

Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e. V. Mainz Bd. 6
München 1955
S. 445—456
(zitiert: KAUFMANN, Jellinek-Gedschr.)

KAUFMANN, ERICH — Rechtsgutachten zum Vertrage über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und zum Deutschlandvertrage
Wehrbeitrag II S. 42—71

KAUFMANN, ERICH — Ergänzung zu dem Rechtsgutachten zum Vertrage über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und zum Deutschlandvertrage
Wehrbeitrag II S. 786—801

KELSEN, HANS — Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts
2. Aufl. Tübingen 1928
Neudruck Aalen 1960
(zitiert: KELSEN, Problem der Souveränität)

KELSEN, HANS — Die Einheit von Völkerrecht und staatlichem Recht
ZaöRV. Bd. 19 (1958) S. 234—248

KLEIN, FRIEDRICH — Die Europäische Menschenrechtskonvention und Artikel 25 des Bonner Grundgesetzes
in: Festschrift für RUDOLF LAUN zu seinem achtzigsten Geburtstag, JIR. Bd. 11 (1962)
S. 149—177
(zitiert: KLEIN, JIR. Bd. 11)

KLEIN, FRIEDRICH — Die mittelbare Haftung im Völkerrecht
Frankfurt a. M. 1941
(zitiert: KLEIN, mittelbare Haftung)

KLEIN, FRIEDRICH — Erfordert der Beschluß der Vertragsgesetze, mit denen die Gesetzgebungsorgane der Bundesrepublik Deutschland dem Vertrag über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft vom 27. Mai 1952 zustimmen müssen, die Aufnahme von Bestimmungen einer Wehrhoheit in das Grundgesetz?
(Gutachten)
Wehrbeitrag II S. 456—504

KLEIN, FRIEDRICH — Kriegsausbruch und Staatsverträge
JIR. Bd. 3 (1954, Nachtragsband 1950/51)
S. 26—57

KLEIN, FRIEDRICH — Krieg und völkerrechtliche Verträge
WbVR. Bd. II S. 320—326

KLEIN, FRIEDRICH — (Gedrucktes) Rechtsgutachten zur Frage, ob die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet ist, auch die im Gebiete der ehemaligen sowjetischen Besatzungszone durchgeführten (Reparations-) Demontagen zu entschädigen, wenn die Geschädigten an einem

	bestimmten Stichtag ihren Wohnsitz, Sitz oder Ort der Geschäftsleitung im Gebiete der Bundesrepublik hatten, erstattet der Interessenvereinigung Kriegsgeschädigte Wirtschaft e. V. in Köln am 16. Februar 1960 zitiert: KLEIN, Rechtsgutachten)
KLEIN, FRIEDRICH	Verordnungsermächtigungen nach deutschem Verfassungsrecht (Referat) in: Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat (Bericht über eine Arbeitstagung) Frankfurt a. M. 1952 (zitiert: KLEIN in Übertragung)
KLEIN, KARL-HEINZ	Die Übertragung von Hoheitsrechten Berlin 1952
KNIESCH, JOACHIM	Die Stellung des Bundespräsidenten nach Grundgesetz und Staatspraxis NJW. 1960 S. 1325—1328
KOCH, N.	Das Verhältnis der Kartellvorschriften des EWG.-Vertrages zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen BB. 1959 S. 241—248
KÖLBLE, JOSEF	Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern DöV. 1960 S. 650—661
KOELLREUTTER, OTTO	Deutsches Staatsrecht Stuttgart und Köln 1953
KRAUS, HERBERT	Der deutsche Richter und das Völkerrecht in: Gegenwartsprobleme des internationalen Rechtes und der Rechtsphilosophie, Festschrift für RUDOLF LAUN zu seinem siebzigsten Geburtstag Hamburg 1953 S. 223—238 (zitiert: KRAUS, Laun-Festschrift)
KRAUS, HERBERT	Die Zuständigkeit der Länder der Bundesrepublik Deutschland zum Abschluß von Kulturabkommen mit auswärtigen Staaten nach dem Bonner Grundgesetz AVR. Bd. 3 (1951/52) S. 414—427
KRAUS, HERBERT	Rechtsgutachten über die parlamentarische Behandlung von verfassungsändernden Zustimmungsgesetzen zu völkerrechtlichen Verträgen Wehrbeitrag I S. 139—147
KRAUS, HERBERT	Rechtsgutachtliche Äußerungen über die Frage der Zulässigkeit präventiver Normenkontrolle nach Art. 93, Abs. 1, Ziff. 2 GG. sowie über das Verhältnis von Normenkontrolle und Rechtsgutachten auf Grund § 97 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht Wehrbeitrag II S. 517—527

KRAUS, HERBERT — Verwaltungsfunktionen der Legislative auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten (Staatsverträge, Krieg und Frieden) HdbDStR. II S. 341—358

KRAUSS, GÜNTHER — Rechtsfragen des Verteidigungsbeitrages Wehrwissenschaftl. Rundschau 1953 S. 375—381

KRÜGER, HERBERT — Auswärtige Verwaltung Die Verwaltung, Schriftenfolge zur staatswissenschaftlichen Fortbildung der Beamten und Behördenangestellten 1. Aufl. Braunschweig 1950 ff. H. 38 (zitiert: KRÜGER, Auswärtige Verwaltung)

KRÜGER, HERBERT — Völkerrecht im Bundesstaat in: Um Recht und Gerechtigkeit, Festgabe für Erich Kaufmann zu seinem 70. Geburtstag Stuttgart und Köln 1950 S. 239—248 (zitiert: KRÜGER, Kaufmann-Festgabe)

KÜCHENHOFF, ERICH — Ausdrückliches, stillschweigendes und ungeschriebenes Recht in der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, zugleich ein Beitrag zur Lehre von der Rechtsgewinnung und zum Verfassungsrecht der USA. AöR. Bd. 82 (1957/58) S. 413—479

KÜCHENHOFF, ERICH — Ungeschriebene Bundeszuständigkeiten und Verfassungsauslegung DVBl. 1951 S. 585—588, 617—621

KUTSCHER, HANS — Bonner Vertrag München und Berlin 1952

LABAND, PAUL — Das Staatsrecht des Deutschen Reiches 5. Aufl. 2. Bd. Tübingen 1911

LABAND, PAUL — Deutsches Reichsstaatsrecht 7. Aufl., bearbeitet von OTTO MAYER Tübingen 1919 (zitiert: LABAND-MAYER)

LANGNER, GEORG — Die Rechtsnatur der Bekanntmachung über das Inkrafttreten völkerrechtlicher Verträge für den Staatsbürger NJW. 1962 S. 228—231

LEHMANN, HEINRICH — Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Gesetzbuches 13. Aufl. Berlin 1962

LEHR, ROBERT — Schriftlicher Bericht über die Abschnitte III. Der Bundestag, IV. Der Bundesrat, V. Der Bundespräsident, VI. Die Bundesregierung in: Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland S. 17—31 (zitiert: LEHR, Schriftl. Bericht)

LICHNOWSKY, GRAF MICHAEL	Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge nach der Reichsverfassung vom 11. 8. 1919 Diss. Göttingen 1929
LIERMANN, HANS	Über die rechtliche Natur der Vereinbarungen politischer Parteien untereinander AöR. Bd. 50 (1926) S. 401—412
VON LISZT, FRANZ	Das Völkerrecht 12. Aufl., bearbeitet von MAX FLEISCHMANN Berlin 1925 (zitiert: v. Liszt-Fleischmann)
MALLMANN, WALTER	Völkerrecht und Bundesstaat WbVR. Bd. III S. 640—650
MANGELS, GERD	Zur Übertragung von Hoheitsbefugnissen im Bereich der Verwaltungsbehörden JZ. 1957 S. 161 f.
VON MANGOLDT, HERMANN	Ist die Änderung des Grundgesetzes erforderlich, um in der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen eines Systems kollektiver Sicherheit militärische Verbände aufstellen zu können? Kann insbesondere das Gesetz betreffend den Vertrag über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft vom 27. Mai 1952 erst nach vorgängiger Änderung des Grundgesetzes verabschiedet werden? (Gutachten) Wehrbeitrag II S. 72—93
VON MANGOLDT, HERMANN	Das Bonner Grundgesetz 1. Aufl. Berlin und Frankfurt a. M. 1953 (zitiert: V. MANGOLDT, Komm. 1. Aufl.)
VON MANGOLDT, HERMANN	Das Bonner Grundgesetz 2. Aufl., neu bearbeitet von FRIEDRICH KLEIN Berlin und Frankfurt a. M. 1955 ff. (zitiert: v. Mangoldt-Klein)
VON MARTENS, FRIEDRICH	Völkerrecht Deutsche Ausgabe von CARL BERGBOHM Bd. I Berlin 1883
MAUNZ, THEODOR	Deutsches Staatsrecht 11. Aufl. München und Berlin 1962 (zitiert: MAUNZ, Staatsrecht)
MAUNZ, THEODOR DÜRIG, GÜNTER	Grundgesetz (Kommentar) München und Berlin 1958 ff.
MAYER, OTTO	Deutsches Verwaltungsrecht Bd. I 3. Aufl. Berlin 1924 Neudruck Berlin 1961
MENZEL, EBERHARD	Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik (Referat) VVDStRL. H. 12 (1954) S. 179—220

MENZEL, EBERHARD
Die Auswärtige Gewalt der Bundesrepublik in der Deutung des Bundesverfassungsgerichts
AöR. Bd. 79 (1953) S. 326—349

MENZEL, EBERHARD
Völkerrecht
München und Berlin 1962

MERCKER, REINHOLD
Das Wehrrecht im Grundgesetz
Beilage zum BAnz. Nr. 107 v. 6. 6. 1956

MEYER, GEORG
Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts
7. Aufl. von GERHARD ANSCHÜTZ
München und Leipzig 1919
(zitiert: MEYER-ANSCHÜTZ)

MEYER-LINDENBERG, HERMANN
Die Menschenrechte im Völkerrecht
(Referat)
Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht H. 4 (1961) S. 84—122

MEYER-LINDENBERG, HERMANN
Völkerrecht
Stuttgart und Düsseldorf 1957
(zitiert: MEYER-LINDENBERG, Völkerrecht)

MODEL, OTTO
Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
3. Aufl. Bonn-Köln-Berlin 1960

MÖLLER, FRANZ
Die Mitwirkung des Parlaments beim Abschluß von Staatsverträgen
DöV. 1963 S. 168—171

MOHR, ELISABETH
Die Transformation des Völkerrechts in deutsches Reichsrecht
Internationalrechtliche Abhandlungen, herausgegeben von HERBERT KRAUS
22. Abhandlung
Berlin-Grunewald 1934

MORVAY, WERNER
Rechtssprechung nationaler Gerichte zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (MRK) nebst Zusatzprotokoll vom 20. März 1952 (ZP)
ZaöRV. Bd. 21 (1961) S. 89—112

MORVAY, WERNER
Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1959
ZaöRV. Bd. 21 (1961) S. 259—300

MOSLER, HERMANN
Auswärtige Gewalt
Staatslexikon, herausgegeben von der Görres-Gesellschaft
6. Aufl. Bd. I
Freiburg 1957
Sp. 753—759

MOSLER, HERMANN
Das Völkerrecht in der Praxis der deutschen Gerichte
(Vortrag)
Schriftenreihe der Juristischen Studiengesellschaft Karlsruhe H. 32/33
Karlsruhe 1957
(zitiert: MOSLER, Jurist. Studiengesellschaft H. 32/33)

MOSLER, HERMANN
Die auswärtige Gewalt im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland
in: Völkerrechtliche und Staatsrechtliche Abhandlungen, Carl Bilfinger zum 75. Geburtstag
Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, herausgegeben vom Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Heidelberg
H. 29
Köln, Berlin 1954
S. 243—299
(zitiert: MOSLER, Bilfinger-Festschrift)

MOSLER, HERMANN
Die völkerrechtliche Wirkung bundesstaatlicher Verfassungen
in: Festschrift Richard Thoma zum 75. Geburtstag
Tübingen 1950
S. 129—172
(zitiert: MOSLER, Thoma-Festschrift)

MOSLER, HERMANN
Internationale Organisation und Staatsverfassung
in: Rechtsfragen der internationalen Organisation, Festschrift für Hans Wehberg zu seinem 70. Geburtstag
Frankfurt a. M. 1956
S 273—300
(zitiert: MOSLER, Wehberg-Festschrift)

MOSLER, HERMANN
Kulturabkommen des Bundesstaats
ZaöRV. Bd. 16 (1055/56) S. 1—34

MUNCH, FRITZ
Deutsche Rechtsprechung 1951—1957 (Teil A)
ZaöRV. Bd. 20 (1959/60) S. 186—242

NAWIASKY, HANS
Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland
Stuttgart und Köln 1950
(zitiert: NAWIASKY, Grundgedanken)

NAWIASKY, HANS
Die Verfassung des Freistaates Bayern (Ergänzungsband)
Unter Mitarbeit von HANS LECHNER
München 1953
(zitiert: NAWIASKY-LECHNER)

NAWIASKY, HANS
Bundesstaat
Staatslexikon, herausgegeben von der Görres-Gesellschaft
6. Aufl. Bd. II
Freiburg 1958
Sp. 271—281

OBERMAYER, KLAUS
Die Übertragung von Hoheitsbefugnissen im Bereich der Verwaltungsbehörden
JZ. 1956 S. 625—630

PARTSCH, KARL JOSEF
Vereinbarungstheorie
WbVR. Bd. III S. 489—491

PELZER, NORBERT
Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes über die Atomenergie
DöV. 1959 S. 51—54

PFEFFER VON SALOMON, RAINER
Kann über die auswärtige Gewalt die Kompetenzverteilung in der Bundesrepublik verschoben werden?
Diss. Mainz 1956

PIGORSCH, WOLFGANG
Die Einordnung völkerrechtlicher Normen in das Recht der Bundesrepublik Deutschland
Veröffentlichungen des Instituts für internationales Recht an der Universität Kiel
H. 41 Hamburg 1959

POETZSCH-HEFFTER, FRITZ
Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919
Berlin 1928

POHL, HEINRICH
Völkerrecht und Außenpolitik in der Reichsverfassung
Völkerrechtsfragen, eine Sammlung von Verträgen und Studien herausgegeben von HEINRICH POHL und MAX WENZEL
26. Heft Berlin 1929

QUARITSCH, HELMUT
Entgegnung
DVBl. 1962 S. 585—589

RÄNK, RICHARD
Die Einwirkung des Krieges auf die nichtpolitischen Staatsverträge
Uppsala 1949

RASCH, ERNST
Die Festlegung und Veränderung staatlicher Zuständigkeiten
DöV. 1957 S. 337—339

RINGELMANN, RICHARD
In welchem Rahmen wird sich die künftige Bundesgesetzgebung abspielen?
Weinheimer Bericht S. 13—28

ROSS, ALF
Lehrbuch des Völkerrechts
Göttinger Studien zum Völkerrecht und internationalen Privatrecht, herausgegeben von HERBERT KRAUS und GUNTHER BEITZKE Bd. III
Stuttgart und Köln 1951

RÜHLAND, CURT
Zur Theorie und Praxis des Einflusses des Kriegsbeginns auf Staatsverträge
ZIR. Bd. 32 (1934) S. 74—147

SAUER, ERNST
Grundlehre des Völkerrechts
3. Aufl. Köln 1955

SCHÄFER, HANS
Wie steht es um unsere bundesstaatliche Ordnung?
NJW. 1961 S. 1281—1284

SCHÄFER, HANS
Bundesstaatliche Ordnung
NJW. 1961 S. 1449

SCHÄTZEL, WALTER
Rechtsgutachten betreffend Rechtsfragen einer Wiederaufrüstung Deutschlands
Wehrbeitrag I S. 323—354

SCHÄTZEL, WALTER
Zweites Rechtsgutachten betreffend Rechtsfragen einer Wiederaufrüstung Deutschlands
Wehrbeitrag II S. 620—650

SCHAUMANN, WILFRIED
Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat
(Referat)
VVDStRL. H. 19 (1961) S. 86—130

SCHEUNER, ULRICH
Beitritt der Bundesrepublik zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und Grundgesetz
(Gutachten)
Wehrbeitrag II S. 94—154

SCHEUNER, ULRICH
Bundesstaatliche Kompetenzverteilung und Beitritt zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft
(Gutachten)
Wehrbeitrag III S. 330—360

SCHEUNER, ULRICH
Rechtsgutachten über den Abschluß und Rechtsbestand des Konkordates zwischen dem Heiligen Stuhle und dem Deutschen Reiche vom 20. Juli 1933
in: Der Konkordatsprozeß Bd. II
Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e. V. Mainz
Bd. VII 2. Teilbd.
München 1957
S. 670—714
(zitiert: SCHEUNER, Konkordatsprozeß II)

SCHEUNER, ULRICH
Struktur und Aufgabe des modernen Bundesstaates in der Gegenwart
DöV. 1962 S. 641—648

SCHILLER, FRIEDRICH
Der Eintritt des Deutschen Reiches in den Völkerbund als Rechtsfrage
AöR. Bd. 50 (1926) S. 41—70

SCHLOCHAUER, HANS-JÜRGEN
Öffentliches Recht
Karlsruhe 1957

SCHMITT, CARL
Der Begriff des Politischen
3. Ausgabe Hamburg 1933

SCHMITT, CARL
Ratifikation völkerrechtlicher Verträge und innerstaatliche Auswirkungen der Wahrnehmung auswärtiger Gewalt
in: Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924—1954, Materialien zu einer Verfassungslehre
Berlin 1958
S. 125—139
(zitiert: SCHMITT, Aufsätze)

SCHMITT, CARL
Verfassungslehre
3. Aufl. Berlin 1928
Neudruck Berlin-Neukölln 1957

SCHMITZ, ERNST — Die Methode des Abschlusses internationaler Verträge in: Deutsche Landesreferate zum internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung im Haag 1932, Sonderheft des 6. Jahrgangs der Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht Berlin und Leipzig 1932 S. 221—293 (= ZaöRV. Bd. 3 (1933) Teil I S. 313—385) (zitiert: SCHMITZ, Deutsche Landesreferate)

SCHNEIDER, HANS — Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat (Referat) VVDStRL. H. 19 (1961) S. 1—85

SCHNEIDER, HANS — Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen deutschen Bundesländern DöV. 1957 S. 644—651

SCHNELLER, HARALD — Die Einordnung des Völkerrechts in das Landesrecht und das Bonner Grundgesetz Diss. München 1950

SCHRÖCKER, SEBASTIAN — Das vertragswidrige Gesetz DVBl. 1958 S. 369—377, 410—418

SCHRÖCKER, SEBASTIAN — Die Wiederanwendung der Vorkriegsverträge nach dem Grundgesetz DVBl. 1954 S. 486—491, 525—528

SCHÜLE, ADOLF — Die Umwandlung völkerrechtlicher Verträge des Deutschen Reiches in deutsches Landesrecht ZaöRV. Bd. 6 (1936) S. 269—285

SEIFERT GEEB — Erläuterungen zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in: Das Deutsche Bundesrecht Teil I Abschnitt A Nr. 10 S. 93—204

SONN, PETER — Die Auswärtige Gewalt des Gliedstaates im Bundesstaat Kiel 1960

STEFFEN, FRITZ — Die Auswärtige Gewalt und der Reichspräsident Internationalrechtliche Abhandlungen, herausgegeben von HERBERT KRAUS 15. Abhandlung Berlin-Grunewald 1933

VON STRALENHEIM, HENNING FREIHERR — Die Zuständigkeiten des Bundes und der Länder zum Abschluß von Kulturabkommen mit auswärtigen Staaten BayVBl. 1955 S. 6—9

STUBEN, WULF DIETRICH — Die Grenze der parlamentarischen Kontrolle beim Abschluß von Verträgen der Bundesrepublik mit dem Ausland (Veröffentlichungen des) Institut(s) für Völkerrecht der Universität Göttingen Bd. 4 Göttingen 1957

THOMA, RICHARD	Der Vorbehalt der Legislative und das Prinzip der Gesetzmäßigkeit von Verwaltung und Rechtsprechung HdbDStR. II S. 221—236
THOMA, RICHARD	Grundbegriffe und Grundsätze (der Funktionen der Staatsgewalt) HdbDStR. II S. 108—158
TOBLER	Anmerkung zum Urteil des OLG. Hamm v. 30. 8. 1955 — 5 U 177/55, NJW. 1955 S. 307—309 NJW. 1955 S. 307—309
TRIEPEL, HEINRICH	Die Kompetenzen des Bundesstaats und die geschriebene Verfassung in: Staatsrechtliche Abhandlungen, Festgabe für Paul Laband zum 50. Jahrestag der Doktorpromotion Bd. II Tübingen 1908 S. 247—335 (zitiert: TRIEPEL, Laband-Festgabe)
TRIEPEL, HEINRICH	Völkerrecht und Landesrecht Leipzig 1899 Neudruck Aalen 1958
TRIEPEL, HEINRICH	Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung AöR. Bd. 39 (1920) S. 456—546
TRIEPEL, HEINRICH	Delegation und Mandat im öffentlichen Recht Stuttgart-Berlin 1942
VON TUREGG, EGON	Lehrbuch des Verwaltungsrechts 4. neubarbeitete Aufl. von ERWIN KRAUS Berlin 1962 (zitiert: V. TUREGG-KRAUS)
ULE, CARL HERMANN	Beteiligung des Landes Rheinland-Pfalz an der Abtretung des Mundatwaldes an Frankreich NJW. 1963 S. 1436—1438
VERDROSS, ALFRED	Völkerrecht 4. Aufl., unter Mitarbeit von KARL ZEMANEK Wien 1959
WABNITZ, WOLFDIETER	Der zwischenstaatliche Zahlungsverkehr auf der Grundlage internationaler Zahlungsabkommen Göttinger Rechtswissenschaftliche Studien, herausgegeben von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultä der Universität Göttingen Bd. 18 Göttingen 1955
WALZ, GUSTAV ADOLF	Die „Vereinbarung" als Rechtsfigur des öffentlichen Rechts AöR. Bd. 53 S. 161—232
WALZ, GUSTAV ADOLF	Völkerrecht und staatliches Recht Stuttgart 1933

WENGLER, WILHELM — Der Begriff des Politischen im Internationalen Recht
Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, eine Sammlung von Vorträgen und Schriften aus dem Gebiet der gesamten Staatswissenschaften
H. 189/190
Tübingen 1956
(zitiert: WENGLER, Begriff)

WENGLER, WILHELM — Die Rechtsnatur der Bekanntmachung über das Inkrafttreten völkerrechtlicher Verträge für den Staatsbürger
NJW. 1962 S. 231—233

WENKE, HANS — Die Kulturverwaltung im Verhältnis von Bund und Ländern
in: Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung, Festschrift zum 75. Geburtstag von Hans Nawiasky
München 1956
(zitiert: WENKE, Nawiasky-Festschrift)

WENZEL, MAX — Juristische Grundprobleme
Erste Abhandlung: Der Begriff des Gesetzes
Berlin 1920

VON WIESE, LEOPOLD — Soziologie
Geschichte und Hauptprobleme
6. Aufl. Berlin 1960

WOESNER, HORST — Die Menschenrechtskonvention in der deutschen Staatspraxis
NJW. 1961 S. 1381—1385

WOLFF, ERNST — Gutachten über die Frage, ob vor Verabschiedung des Zustimmungsgesetzes zum Vertrag über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft vom 27. Mai 1952 das Grundgesetz geändert oder ergänzt werden muß
Wehrbeitrag II S. 202—214

WOLFF, HANS JULIUS — Verwaltungsrecht II
(Organisations- und Dienstrecht)
München und Berlin 1962

WOLFF, UDO — Die Beteiligung von Bundesstaaten an völkerrechtlichen Kollektivverträgen
Diss. Kiel 1955

WOLGAST, ERNST — Die auswärtige Gewalt des Deutschen Reiches
AöR. Bd. 44 (1923) S. 1—112

ZACHER, HANS — Ratifizierungsgesetz und Normenkontrolle
DVBl. 1955 S. 649—653, 696 f.

ZEIDLER, KARL — Gedanken zum Fernseh-Urteil des Bundesverfassungsgerichts
AöR. Bd. 86 (1961) S. 361—404

ZORN, ALBERT — Grundzüge des Völkerrechts
2. Aufl. Leipzig 1903

Abkürzungen

Abg.	Abgeordneter
ABl. Kult. Min. NRW.	Amtsblatt des Kultusministeriums Land Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
AöR.	bis Bd. 30: Archiv für öffentliches Recht, ab Bd. 31: Archiv des öffentlichen Rechts, Tübingen
aRV.	alte Reichsverfassung von 1871
AVR.	Archiv des Völkerrechts, Tübingen
BAnz.	Bundesanzeiger, Köln
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter, München
BayVerfGH.	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BB.	Der Betriebsberater, Heidelberg
Beschl.	Beschluß
BGBl. I, II	Bundesgesetzblatt Teil I, Teil II, Bonn/Köln
BGH.	Bundesgerichtshof
BGHZ.	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen, Köln-Berlin
BK.	Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar) Herausgegeben von HANS JÜRGEN ABRAHAM, OTTMAR BÜHLER, BODO DENNEWITZ, HEINRICH HERRFAHRDT, HANS HOLTKOTTEN, EDMUND JESS, ERNST KERN, RUDOLF LAUN, WALTER MEDER, EBERHARD MENZEL, RICHARD SCHNEIDER, HANS ULRICH SCUPIN, KURT GEORG WERNICKE Hamburg 1950 ff.
BR.	Bundesrat
BROCKHAUS	Der große Brockhaus 16. Aufl. Bd. IX Wiesbaden 1956
BT.	Bundestag
Bull.	Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn
BVerfG.	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE.	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen
Disk.-Beitr.	Diskussions-Beitrag
Diss.	(juristische) Dissertation
DöV.	Die öffentliche Verwaltung, Stuttgart und Köln
Drucks.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt, Köln-Berlin
ESVGH.	Entscheidungssammlung des Hessischen und des Württemberg-Badischen Verwaltungsgerichtshofes, Karlsruhe
Fn.	Fußnote
GeschOBT.	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung vom 2. 1. 1962 (BGBl. I 1962 S. 1)
GGO. II	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil
H.	Heft
HA.	Hauptausschuß
HChE.	Entwurf des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee

HdbDStR. I, II	Handbuch des Deutschen Staatsrechts Herausgegeben von GERHARD ANSCHÜTZ und RICHARD THOMA Tübingen Bd. I 1930, Bd. II 1932
JIR.	Jahrbuch für Internationales Recht, Göttingen
JöR.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Tübingen
JZ.	Juristenzeitung, Tübingen
MBl. NRW.	Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
MDR.	Monatsschrift für Deutsches Recht, Hamburg
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
n. F.	neue Folge
NJW.	Neue Juristische Wochenschrift, München und Berlin
OVG.	Oberverwaltungsgericht
PR.	Parlamentarischer Rat
Prot.	Protokoll
Rdnr.	Randnummer
Sp.	Spalte
StenBer.	Stenographische Berichte
VVDStRL.	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Berichte und Aussprachen der Tagungen der Vereinigung), Berlin
VGH.	Verwaltungsgerichtshof
VGHE.	Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs mit Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, des Bayerischen Dienststrafhofs und des Bayerischen Gerichthofs für Kompetenzkonflikte, München
VerwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland, Sammlung oberstrichterlicher Entscheidungen aus dem Verfassungs- und Verwaltungsrecht, München und Berlin
WbVR.	Wörterbuch des Völkerrechts Begründet von KARL STRUPP, in 2. Auflage herausgegeben von HANS-JÜRGEN SCHLOCHAUER Berlin Bd. I 1960, Bd. II 1961, Bd. III 1962
Wehrbeitrag I, II, III	Der Kampf um den Wehrbeitrag Bd. I, II, III Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e. V. Mainz Bd. II München 1. Halbbd. 1952, 2. Halbbd. 1953, Ergänzungsbd. 1958
Wehrwissenschaftl. Rundschau	Wehrwissenschaftliche Rundschau, Zeitschrift für die europäische Sicherheit, Darmstadt
Weinheimer Bericht	Bundesrecht und Bundesgesetzgebung Bericht über die Weinheimer Tagung des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten in Frankfurt a. M. am 22. und 23. 10. 1949 Frankfurt a. M. 1950
WRV.	Weimarer Reichsverfassung von 1919
ZaöRV.	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Stuttgart und Köln
ZIR.	NIEMEYERS Zeitschrift für Internationales Recht, Kiel

Einführung

Laut Art. 59 Abs. 1 S. 2 GG. schließt der Bundespräsident Verträge des Bundes mit auswärtigen Staaten. Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen laut Abs. 2 S. 1 des Art. 59 GG. der Zustimmung oder Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. knüpft damit an den Art. 11 Abs. 3 aRV. [1]) und den Art. 45 Abs. 3 WRV. [2]) an, die für den Abschluß bestimmter Verträge ebenfalls die Beteiligung von Legislativorganen vorschrieben.

Die innerstaatliche Bedeutung der Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. ist umstritten. Einigkeit besteht nur darüber, daß sie eine innerstaatliche Voraussetzung für den Vertragsabschluß durch den Bundespräsidenten ist. Fraglich aber ist, ob sie für diesen — wie von der herrschenden Meinung behauptet — eine Ermächtigung zum Vertragsabschluß darstellt. Weiterhin ist streitig, ob die Zustimmung oder Mitwirkung daneben noch die Bedeutung einer Transformation der von ihr betroffenen Verträge in innerstaatliches Recht hat, was von der herrschenden Meinung bejaht wird.

Die vorliegende Untersuchung stellt sich zur Aufgabe, die innerstaatliche Bedeutung der Zustimmung oder Mitwirkung zu klären. Da hier nur diese Bedeutung zur Rede steht, wird nicht auf die Frage eingegangen werden, ob die Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. für die völkerrechtliche Wirksamkeit der Verträge, denen zugestimmt oder an denen mitgewirkt wird, von Bedeutung ist. Von der heute eindeutig herrschenden Meinung wird diese Frage verneint [3]).

Die hier anzustellende Untersuchung wird sich zunächst darauf richten festzustellen, welche Verträge zustimmungs- bzw. mitwirkungsbedürftig sind, und welche Staatsorgane in welcher Weise ihrem Abschluß zustimmen bzw. an ihm mitwirken. Anhand der gewonnenen Ergebnisse kann dann bestimmt werden, in welcher Richtung die Erteilung der Zustimmung oder Mitwirkung sich auswirkt und welche innerstaatliche Bedeutung ihr innewohnt.

---

1) Art. 11 Abs. 3 aRV.: „Insoweit die Verträge mit fremden Staaten sich auf solche Gegenstände beziehen, welche nach Art. 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist zu ihrem Abschluß die Zustimmung des Bundesrates und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstages erforderlich." Durch Gesetz vom 28. 10. 1918 (RGBl. 1918 S. 1274) erhielt Art. 11 Abs. 3 folgende Fassung: „Friedensverträge sowie diejenigen Verträge mit fremden Staaten, welche sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung des Bundesrats und des Reichstags."

2) Art. 45 Abs. 3 WRV.: „Bündnisse und Verträge mit fremden Staaten, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung des Reichstags."

3) BAADE S. 167 f.; GREWE, VVDStRL. H. 12 S. 135; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. IV 8 (S. 1150) m. w. N. (ebenso schon v. Mangoldt, Komm. 1. Aufl. Art. 59 Anm. 6 Abs. 3 (S. 321)); LANGNER, NJW. 1962 S. 228; MALLMANN, WbVR. Bd. III S. 647; MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 59 Rdnrn. 29, 33; MENZEL in BK. Art. 59 Anm. II 8; PIGORSCH S. 78 bis 81; WABNITZ S. 91 Fn. 2; vgl. BVerfG. Urt. v. 30. 7. 1952 — 1 BvF 1/52, BVerfGE. Bd. 1 S. 396—415 (412 f.); a. A.: FORSTHOFF, Wehrbeitrag I S. 357 f.; KOELLREUTTER S. 201 f.; MERK, VVDStRL. H. 12 S. 229 (Disk.-Beitr.).

1. Abschnitt

Die gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. zustimmungs- bzw. mitwirkungsbedürftigen Verträge

Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. stellt das Erfordernis der Zustimmung oder Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften auf für Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen. Es ist zunächst zu prüfen, welcher Art und welchen Inhalts diese Verträge sind.

§ 1 Verträge der Bundesrepublik

Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. sagt nicht ausdrücklich, wer auf deutscher Seite Vertragspartei der durch diese Bestimmung zu erfassenden Verträge sein soll. Aus Art. 59 Abs. 1 S. 2 GG., auf den sich Abs. 2 S. 1 bezieht, ergibt sich, daß Verträge gemeint sind, die im Namen des Bundes geschlossen werden. [4]).

Die Bedeutung des Wortes „Bund" im Grundgesetz ist nicht einheitlich [5]). Da für den Bundesstaat Bundesrepublik Deutschland in seiner Gesamtheit manchmal die Bezeichnung „Bundesrepublik Deutschland" verwendet wird — so z. B. in der Überschrift zum Grundgesetz und in Art. 20 Abs. 1 —, könnte man vermuten, mit der Bezeichnung „Bund" sei der Zentral-(Ober-)staat innerhalb des Bundesgesamtstaates gemeint.

Dem widerspricht jedoch, daß in Art. 36 Abs. 2 und 79 Abs. 3 GG. von der „Gliederung des Bundes in Länder" die Rede ist. Hier kann nur der Gesamtstaat gemeint sein [6]). Allein aus dem Wort „Bund" in Art. 59 Abs. 1 S. 2 GG. läßt sich also nicht entnehmen, ob hier von Verträgen des Zentral-(Ober-) oder des Gesamtstaates die Rede ist.

Andererseits braucht nicht entschieden zu werden, ob dem Grundgesetz ein zwei- oder ein dreigliedriger Bundesstaatsbegriff zu Grunde liegt. Nach der Theorie vom dreigliedrigen Bundesstaatsbegriff sind drei Arten von Staatsgebilden zu unterscheiden: die Gliedstaaten (Länder), der Zentral-(Ober-)staat (Bund) und der von ihnen zusammen gebildete Gesamtstaat (Bundesrepublik Deutschland) [7]). Der zweigliedrige Bundesstaatsbegriff kennt nur die Gliedstaaten (Länder) und den von ihnen gebildeten Gesamtstaat (Bundesrepublik Deutschland). Der Gesamtstaat wird durch eine zentrale Organisation — den Zentral-(Ober-)staat — repräsentiert, die keinen Staatscharakter hat [8]).

Aus dem Wesen der Sache folgt nämlich, daß in Art. 59 Abs. 1 S. 2 GG. und damit auch in Abs. 2 S. 1 nur Verträge des Gesamtstaates gemeint sein können, nicht aber solche des Zentralstaates. Art. 59 Abs. 1 S. 2 GG. spricht von Verträgen mit auswärtigen Staaten. Nach außen tritt der Bundesstaat als Einheit auf [9]). Nur diese Einheit, nicht

---

4) BVerfG. Urt. v. 30. 6. 1953 — 2 BvE 1/52, BVerfGE. Bd. 2 S. 347—380 (371).

5) KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 20 Anm. III 2 (S. 588 f.); MAUNZ, Staatsrecht S. 63, 164; ders. in Maunz-Dürig Art. 20 Rdnr. 6; NAWIASKY, Grundgedanken S. 36; SCHÄFER, NJW. 1961 S. 1282.

6) KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 20 Anm. III 2 Abs. 2 (S. 589); MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 20 Rdnr. 6; ferner SCHÄFER, NJW. 1961 S. 1282.

7) MAUNZ, Staatsrecht S. 163 f.; ders. in Maunz-Dürig Art. 20 Rdnr. 5; NAWIASKY, Grundgedanken S. 35 f.; ders., Staatslexikon Bd. II Sp. 277; WERNICKE in BK. Art. 20 Anm. II 1.

8) BVerfG. Urt. v. 11. 7. 1961 — 2 BvG 2/58, 2 BvE 1/59, BVerfGE. Bd. 13 S. 54—97 (77—79); HAEGERT, NJW. 1961 S. 1138; KAISER, ZaöRV. Bd. 18 S. 531—536; SCHÄFER, NJW. 1961 S. 1281—1284 und 1449; SCHEUNER, DöV. 1962 S. 642—645.

9) BVerfG. Urt. v. 30. 6. 1953 — 2 BvE 1/52, BVerfGE. Bd. 2 S. 347—380 (378); BECKER, DVBl. 1955 S. 107; GEIGER, BayVBl. 1957 S. 341; KAISER, ZaöRV. Bd. 18 S. 539; KUTSCHER, S. 26; MALLMANN, WbVR. Bd. III S. 642; MENZEL, VVDStRL. H. 12 S. 206, 209; MOSLER, Thoma-Festschrift S. 151; vgl. KRÜGER, Auswärtige Verwaltung S. 3.

aber der Zentralstaat kann innerhalb der Völkergemeinschaft Rechte und Pflichten übernehmen; nur mit ihr wollen andere Staaten völkerrechtliche Verträge eingehen. In der Staatspraxis sind keine völkerrechtlichen Verträge mit auswärtigen Staaten ersichtlich und denkbar, deren Vertragspartei der Zentralstaat Bund ist.

Daher sind Verträge i. S. von Art. 59 Abs. 1 S. 2 GG. und damit auch i. S. von Abs. 2 S. 1 solche des Gesamtstaates Bundesrepublik [10]), die allerdings für die Bundesrepublik vom Bund geschlossen werden. Richtiger müßte es in Art. 59 Abs. 1 B. 2 GG. heißen: „... Verträge im Namen der Bundesrepublik" [11]).

Verträge der Länder fallen nicht unter Art. 59 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 S. 1 GG., auch nicht dadurch, daß die Bundesregierung ihnen gemäß Art. 32 Abs. 3 GG. zustimmt [12]). Trotz dieser Zustimmung ist nämlich das abschließende Land und nicht die Bundesrepublik Vertragspartner.

§ 2 Verträge mit auswärtigen Staaten

Unter Art. 59 Abs. S. 2 GG. und damit auch unter den auf ihn Bezug nehmenden Abs. 2 S. 1 fallen nur Verträge mit auswärtigen Staaten.

Damit scheiden von vornherein Verträge mit den Ländern aus [13]). Die Länder sind keine auswärtigen Staaten, sondern Glieder des Bundesstaates Bundesrepublik Deutschland.

Der Begriff des auswärtigen Staates ist allerdings ausdehnend auszulegen. Er entspricht nicht dem Staatsbegriff der allgemeinen Staatslehre. In Betracht kommen auch staatsähnliche Hoheitsträger mit Völkerrechtssubjektivität. Daher sind auswärtige Staaten in diesem Sinne auch zwischen- oder überstaatliche Organisationen wie die Montanunion, das internationale Arbeitsamt oder die UN. [14]). Dementsprechend ist in § 77 Abs. 1 GeschOBT. von „Verträgen mit auswärtigen Staaten und ähnlichen Verträgen gemäß Art. 59 GG." die Rede.

Kein auswärtiger Staat ist der Heilige Stuhl, da der Papst nicht Träger staatlicher Hoheitsrechte, sondern das Oberhaupt einer Religionsgemeinschaft ist [15]). Konkordate fallen daher nicht unter Art. 59 GG. [16]).

Nicht hierher gehören auch Verträge mit Rechtssubjekten ausländischen innerstaatlichen Rechts wie z. B. dem Port Autonome de Strasbourg. Diese können nicht mit auswärtigen Staaten gleichgesetzt werden, da sie dem Recht eines übergeordneten Staates unterliegen [17]).

Verträge mit auswärtigen Staaten i. S. von Art. 59 Abs. 1 S. 2 GG. sind demnach Abmachungen mit auswärtigen Staaten und auswärtigen staatsähnlichen Völkerrechtssubjekten. Nur diese können unter Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. fallen.

---

10) MENZEL, VVDStRL. H. 12 S. 258; SCHÄFER, NJW. 1961 S. 1282; SCHLOCHAUER S. 64.

11) KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 20 Anm. III 2 Abs. 2 (S. 589), Art. 59 Anm. III 3 vor a (S. 1130) und 4 vor a (S. 1134).

12) BVerfG. Urt. v. 30. 6. 1953 — 2 BvE 1/52, BVerfGE. Bd. 2 S. 347—380 (371); GEIGER, BayVBl. 1957 S. 341; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art 59 Anm. IV 1 (S. 1135).

13) BVerfG. a. a. O.; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. IV 1 (S. 1135 f.); KÜLBLE, DöV. 1960 S. 655, 660; MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 59 Rdnr. 2; SEIFERT-GEEB S. 140 n.

14) BVerfG. a. a. O. S. 374; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. III 4 c Abs. 1 (S. 1134) (ebenso schon v. Mangoldt, Komm. 1. Aufl. Art. 59 Anm. 3 (S. 318)); MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 59 Rdnr. 2; MENZEL, AöR. Bd. 79 S. 330; SCHLOCHAUER S. 64; SEIFERT-GEEB S. 140 m.

15) KOELLREUTTER S. 201; MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 32 Rdnr. 14; MOSLER, Bilfinger-Festschrift S. 260 Fn. 33; für WRV.: FLEISCHMANN, HdbDStR. I S. 216.

16) BVerfG. Urt. v. 26. 3. 1957 — 2 BvG 1/55, BVerfGE. Bd. 6 S. 309—367 (362); GIESE-SCHUNCK Art. 32 Anm. II 1; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. III 4 c Abs. 2 (S. 1134); MENZEL, VVDStRL. H. 12 S. 255.

17) BVerfG. Urt. v. 30. 6. 1953 — 2 BvE 1/52, BVerfGE. Bd. 2 S. 374 f.; FEDERER, JöR. n. F. Bd. 3 S 46; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. III 4 c Abs. 2 (S. 1135); MENZEL, AöR. Bd. 79 S. 333 f.; vgl. auch MOSLER, Bilfinger-Festschrift S. 260; für WRV.: V. HANNOVER S. 2 f.

Verträge der Bundesrepublik mit auswärtigen Staaten können hoheitlichen oder fiskalischen Charakter haben. Im ersteren Fall bezeichnet man sie als Hoheitsverträge oder Verträge iure imperii, andernfalls als Fiskalverträge oder Verträge iure gestionis. Beim Abschluß eines Fiskalvertrages tritt der Staat nicht als Hoheitsträger, sondern als Träger privater Rechte, die jeder Staatsbürger besitzen kann, auf [18]). Fiskalverträge unterliegen nicht den Regeln des Völkerrechts, sondern denen des internationalen Privatrechts. Sie sind keine völkerrechtlichen Verträge.

Ob ein Vertrag zwischen zwei Staaten hoheitlichen oder fiskalischen Charakter hat, richtet sich danach, ob sich die Vertragspartner verpflichten, von der ihnen übertragenen Hoheitsgewalt in bestimmter Weise Gebrauch zu machen, oder ob sie über private Rechte verfügen wollen. Dabei bilden Hoheitsverträge die Regel, Fiskalverträge die Ausnahme [19]).

Beispiele für Fiskalverträge sind Verträge über den Kauf eines Botschaftsgebäudes oder die schenkweise Annahme von Kunstwerken, Archivalien, Bibliotheken [20]).

Ob Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. sowohl Hoheits- als auch Fiskalverträge erfaßt, erscheint auf den ersten Blick fraglich. Es ist allerdings zweifelhaft, ob Fiskalverträge die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen können. Dies brauchte aber nicht untersucht zu werden, wenn auch in Art. 59 Abs. 1 S. 2 GG., auf den Abs. 2 S. 1 ja Bezug nimmt, nur von Hoheitsverträgen die Rede wäre.

Art. 59 Abs. 1 S. 2 GG. spricht einfach von Verträgen mit auswärtigen Staaten. Man könnte daher annehmen, daß hier sowohl Hoheits- als auch Fiskalverträge gemeint seien [21]). Hiergegen ließe sich einwenden, daß infolge der Seltenheit von Fiskalverträgen im allgemeinen Sprachgebrauch unter der Bezeichnung „Verträge" schlechthin Hoheitsverträge verstanden würden und der Verfassunggeber diese Übung übernommen habe [22]). So spricht Art. 32 Abs. 3 GG. nur von „Verträgen". Es ist aber unstreitig, daß hiermit nur Hoheitsverträge gemeint sind [23]).

Vor allem aber ist zu bedenken, daß Art. 59 GG. das Handeln des Bundespräsidenten für die Bundesrepublik auf völkerrechtlicher Ebene regeln soll. Art. 59 Abs. 1 S. 1 GG. besagt, daß der Bundespräsident die Bundesrepublik völkerrechtlich repräsentiert [24]). Hierzu bilden die Sätze 2 und 3 des Abs. 1 eine Ergänzung, indem sie besondere Anwendungsfälle des völkerrechtlichen Tätigwerdens des Bundespräsidenten erwähnen [25]). Daher können Verträge i. S. von Art. 59 Abs. 1 S. 2 GG. nur völkerrechtliche sein. Das Völkerrecht ist Hoheitsrecht, da es Rechtsbeziehungen zwischen Trägern staatlicher Hoheitsbefug-

---

18) DAHM Bd. III S. 8; HECKEL, AöR. Bd. 46 S. 210; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 32 Anm. V 2 (S. 784), Art. 59 Anm. III 4 b (S. 1134); KRAUS, HdbDStR. II S. 347; ders., AVR. Bd. 3 S. 417.

19) KRAUS, AVR. Bd. 3 S. 417.

20) V. HANNOVER S. 3; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 32 Anm. VI 4 (S. 790); KRAUS, AVR. Bd. 3 S. 418; ders., HdbDStR. II S. 347.

21) KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. III 4 b (S. 1134).

22) KRAUS, AVR. Bd. 3 S. 418.

23) KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 32 Anm. V 2 (S. 784), VI 4 (S. 790); KRAUS, AVR. Bd. 3 S. 418.

24) Dazu, daß es sich hier um Repräsentation, nicht um Vertretung handelt, siehe: KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. III 3 vor a (S. 1130); MOSLER, Bilfinger-Festschrift S. 263 f.; SCHLOCHAUER S. 63.

25) HAMANN Art. 59 Anm. B 1; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. III 1 (S. 1130); MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 59 Rdnr. 3; MENZEL in BK.-Art. 59 Anm. II 1 Abs. 1; MOSLER, Bilfinger-Festschrift S. 287.

nisse regelt [25a]). Verträge des Völkerrechts, d. h. völkerrechtliche Verträge, sind also Hoheitsverträge.

Da Abs. 2 S. 1 des Art. 59 GG. infolge seiner Bezugnahme auf Abs. 1 S. 2 mit dem Wort „Verträge" völkerrechtliche Verträge meint, erfaßt er demnach nur Hoheitsverträge [26]).

§ 4 Rechtsetzende und rechtsgeschäftliche Verträge

Die völkerrechtlichen Verträge werden von der herrschenden Lehre eingeteilt in rechtsetzende und rechtsgeschäftliche. Es muß geprüft werden, ob in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. nur eine dieser beiden Arten angesprochen ist.

Die Merkmale für die Unterscheidung der rechtsetzenden von den rechtsgeschäftlichen Verträgen findet man in den von ihnen erzeugten Rechtswirkungen und in der Willensrichtung der Vertragspartner.

Bei der Unterscheidung nach den Rechtswirkungen wird darauf abgestellt, ob ein Vertrag abstrakte Normen für das zukünftige Verhalten der Vertragspartner festlegen, ob er für diese also Recht setzen soll [27]). Beispiele für solche rechtsetzenden Verträge sind Nichtangriffs- oder Bündnisabkommen. Als aktueller Beispielsfall ist der deutsch-französische Freundschaftsvertrag vom 22. 1. 1963 [28]) zu nennen. Rechtsgeschäftliche Verträge regeln hingegen einen konkreten Sachverhalt zwischen den Vertragspartnern. Sie beziehen sich auf den gegebenen Fall und regeln diesen durch Schaffung eines Rechtsverhältnisses. Sie erzeugen aber kein objektives Recht. Beispiele sind Bestimmung einer Grenze, Abtretung eines Gebiets, Festlegung einer Entschädigungssumme [29]), wie sie im Wiedergutmachungsabkommen der Bundesrepublik mit Israel vom 10. 9. 1952 [30]) erfolgte.

Zu gleichen Ergebnissen führt die Unterscheidungsmethode, die auf die Willensrichtung der Vertragschließenden abstellt. Danach ist, wenn die Partner durch einen rechtsetzenden Vertrag einen objektiven Rechtszustand für die Zukunft schaffen wollen, ihr Wille gleichgerichtet [31]). Die rechtsetzenden Verträge werden bei Abstellung auf diese Willensübereinstimmung auch als Vereinbarungen (Verträge im weiteren Sinne) bezeichnet. Dagegen soll der einen gegebenen Zustand regelnde Vertrag von entgegengesetzten, wenn auch korrespondierenden Willen getragen sein. Diese sonst als rechtsgeschäftliche bezeichneten Verträge nennt man dann Verträge im engeren Sinne.

Gegen die beschriebenen Unterscheidungen sind beachtliche Argumente vorgebracht worden. Es wird darauf hingewiesen, daß jeder Vertrag das Verhalten der Parteien für die Zukunft festlege, daher also rechtserzeugend wirke [32]). Ferner wird geltend gemacht, der Wille der Vertragspartner sei insofern immer gleichgerichtet, als

---

25a) DAHM Bd. I S. 1; V. LISZT-FLEISCHMANN S. 2; HEILBORN, Grundbegriffe S. 14.
26) KRAUS, AVR. Bd. 3 S. 318; für Art. 45 Abs. 3 WRV.: V. HANNOVER S. 3, 26; HECKEL, AöR. Bd. 46 S. 210 f.; KRAUS, HdbDStR. II S. 347.
27) BERGBOHM S. 77—81; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 32 Anm. V 2 vor a (S. 784), Art. 59 Anm. III 4 b (S. 1134); PIGORSCH S. 63 f.; SCHAUMANN VVDStRL. H. 19 S. 98 f.; VERDROSS S. 87.
28) BGBl. II 1963 S. 707.
29) VERDROSS S. 87.
30) BGBl. II 1953 S. 37.
31) BINDING, Gründung des Norddt. Bundes S. 69 f.; ders. Werden und Leben der Staaten S. 217—229; TRIEPEL, Völkerrecht und Landesrecht S. 49—62; LIERMANN, AöR. Bd. 50 S. 411; PIGORSCH S. 64.
32) BERBER, Völkerrecht Bd. I S. 415; DAHM Bd. I S. 21, Bd. III S. 9 f.; PARTSCH, WbVR. Bd. III S. 490; WALZ, AöR. Bd. 53 S. 228.

jeder den durch den Vertrag zu schaffenden Zustand erstrebe [33]). Schließlich wird der Unterscheidung von rechtsetzenden und rechtsgeschäftlichen Verträgen nur theoretische Bedeutung beigemessen [34]).

Diese Streitfrage braucht hier nicht entschieden zu werden. Weder der Wortlaut, noch die Entstehungsgeschichte, noch der Sinn des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. spricht für eine Beschränkung der Vorschrift auf eine der erwähnten Vertragsarten. Im übrigen ist zu beachten, daß nicht selten ein bestimmter Vertrag zugleich rechtsetzende wie rechtsgeschäftliche Bestimmungen enthält [35]).

Unbestrittenermaßen fallen unter Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. sowohl rechtsetzende als auch rechtsgeschäftliche Verträge [36]).

§ 5 Verträge, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen

Es soll zunächst die 2. Alternative des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. untersucht werden, um zu klären, ob diese etwa allein eine Verweisung auf die Sachgebiete enthält, die der Bundesgesetzgebung unterliegen. In diesem Fall wären alle Verträge, die sich mit einem in Art. 73 bis 75 oder 105 GG. aufgeführten Sachgebiet befassen, solche, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen. Dies könnte die Klärung des Begriffs der Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln, insofern erleichtern, als man eventuell vermuten könnte, daß der Verfassungsgeber unter den letztgenannten Verträgen nur solche verstanden habe, die ein der Landesgesetzgebung unterliegendes Sachgebiet berühren.

I. Gegenstände der Bundesgesetzgebung in Unterscheidung von den Gegenständen der Bundesverwaltung

Wenn Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. von der Beziehung auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung spricht, so könnte man bei vordergründiger Auslegung dazu kommen, daß hiermit allein eine Verweisung auf die Art. 73—75 und 105 GG. ausgesprochen sei, daß also die vertragliche Regelung eines der dort genannten Sachgebiete alleiniges Abgrenzungsmerkmal sein solle.

Eine solche Auslegung ginge jedoch fehl. Bei der Bezeichnung „Verträge, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen", handelt es sich um einen Fachausdruck. Man versteht hierunter nach herrschender Meinung Verträge, durch die ein Zustand herbeigeführt werden soll, der auf innerstaatlicher Ebene nur durch Erlaß eines Bundesgesetzes geschaffen werden kann. Entscheidendes Abgrenzungsmerkmal ist also, daß die durch den Vertrag bezweckte Regelung, wenn sie nicht durch zwischenstaatliche Abmachung, sondern auf rein innerstaatlicher Grundlage herbeigeführt würde, durch Gesetz und nicht durch eine Verwaltungsmaßnahme zu treffen wäre [37]).

---

33) PARTSCH, WbVR. Bd. III S. 490; KAUFMANN, Wesen des Völkerrechts S. 161, dagegen PIGORSCH S. 64 f.

34) LICHNOWSKY S. 43; ROSS S. 84; SAUER S. 9; ferner PARTSCH, WbVR. Bd. III S. 490; ferner SCHNEIDER, VVDStRL. H. 19 S. 10.

35) GUGGENHEIM-MAREK, WbVR. Bd. III S. 529; PARTSCH, WbVR. Bd. III S. 490; PIGORSCH S. 64, 82; VERDROSS S. 87.

36) HAMANN Art. 59 Anm. B 4; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. III 4 b (S. 1134); MENZEL in BK. Art. 59 Anm. II 2 Abs. 1; SEIFERT-GEEB S. 140 m.

37) BVerfG. Urt. v. 29. 7. 1952 — 2 BvE 2/51, BVerfGE. Bd. 1 S. 372—396 (389); BACKSMANN, DVBl. 1956 S. 317; BEER S. 26; BÖNING, DöV. 1957 S. 820; FEDERER, JöR. n. F. Bd. 3 S. 47; GIESE-SCHUNCK Art. 59 Anm. II 4; HAMANN Art. 59 Anm. B 6; v. Mangoldt, Komm. 1. Aufl. Art. 59 Anm. 6 Abs. 2 (S. 320); MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 59 Rdnr. 17 Ziff. 3; MENZEL in BK. Art. 59 Anm. II 6;
SCHLOCHAUER S. 111; STUBEN S. 35; WABNITZ S. 94.

Das Gegenteil von Gegenständen der Bundesgesetzgebung sind Gegenstände der Bundesverwaltung.

Schon in Art. 11 Abs. 3 aRV., in dessen Neufassung von 1918 und in Art. 45 Abs. 3 WRV., ferner in Art. 29 Abs. 2 S. 2 der preußischen Verfassung von 1920 und in Art. 29 der sächsischen Verfassung von 1920 war die Rede von Verträgen, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen. Heute erscheint der Begriff außer in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. in Art. 43 S. 3 der Hamburgischen Verfassung von 1952, in Art. 26 Abs. 3 der Niedersächsischen Verfassung von 1951, in Art. 25 Abs. 2 der Schleswig-Holsteinischen Verfassung von 1949. Immer verstand und versteht man hierunter Verträge, die auf eine innerstaatliche durch Gesetz zu schaffende Regelung gerichtet sind [38]).

Nur bei einer solchen Deutung der 2. Alternative des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. wird auch das Erfordernis der Beteiligung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften am Abschluß der dort genannten Verträge sinnvoll.

Wenn deren Beteiligung nicht vorgeschrieben wäre, könnte gemäß Art. 59 Abs. 1 S. 2 GG. der Bundespräsident allein Verträge jeder Art schließen, wobei allerdings die Aufnahme und Führung der Vertragsverhandlungen, in denen Text und Inhalt eines Vertrages festgelegt werden, Sache der Bundesregierung wären [39]). Durch die Beteiligung der Legislativorgane am Vertragschluß gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. 2. Alternative wird ein solch unbeschränktes Vertragschlußrecht der Exekutive verhindert für Verträge, welche einen Zustand herbeiführen sollen, der innerstaatlich durch Tätigwerden von Legislativorganen zu schaffen wäre. Auf die Frage, ob ein völkerrechtlicher Vertrag solche Regelungen mit innerstaatlicher Wirkung bereits schafft, oder ob er die zuständigen Legislativorgane nur zur Schaffung verpflichtet, soll hier noch nicht eingegangen werden [40]). In beiden Fällen bezieht der Vertrag sich auf Gegenstände, die auf innerstaatlicher Ebene der Regelung durch die Legislative vorbehalten sind. Über solche Gegenstände soll die Exekutive nicht in eigener Machtvollkommenheit Verpflichtungen eingehen können [41]).

Dies wird erreicht, indem gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. 2. Alternative den jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften ein Einflußrecht auf den Abschluß von Verträgen eingeräumt wird, die sich auf ihren Zuständigkeitsbereich beziehen. Dadurch, daß diese Vorschrift die Vertragschließungsbefugnis der Exekutivorgane von der Zustimmung oder Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Organe abhängig macht, bewirkt sie eine Gewaltenhemmung [42]).

Eine Hemmung der Exekutive durch die Legislative soll eintreten bei Vertragschlüssen, die den Zuständigkeitsbereich des Gesetzgebers berühren. Dies ist nur der Fall bei Verträgen, die die Herbeiführung einer Regelung bezwecken, welche auf innerstaatlicher Ebene durch Gesetzeserlaß zu schaffen wäre.

---

38) Für Art. 11 Abs. 3 aRV.: LABAND Bd. II S. 139; MEYER-ANSCHÜTZ S. 819; Vgl. LICHNOWSKY S. 33 f.; für Art. 45 Abs. 3 WRV.: ANSCHÜTZ, Komm. Art. 45 Anm. 9 a; FINGER S. 320; HECKEL, AöR. Bd. 46 S. 220; KRAUS, HdbDStR. II S. 346; POETZSCH-HEFFTER Art. 45 Anm. 14 b, d; für Art. 29 Abs. 1 S. 2 pr. Verf.: GIESE-VOLKMANN Art. 29 Anm. 9; HATSCHEK, Preußisches Verfassungsrecht S. 377.

39) Zum Vertragsabschlußverfahren siehe unten S. 40—43.

40) Siehe dazu unten S. 51—55.

41) BVerfG. Urt. v. 29. 7. 1952 — 2 BvE 2/51, BVerfGE. Bd. 1 S. 372—396 (389); BACKSMANN, DVBl. 1956 S. 317; BEER S. 25; BERNHARDT S. 132 f.; HAMANN Art. 59 Anm. B 6; MOSLER, Bilfinger-Festschrift S. 298; STUBEN S. 35 f.; ferner: BACKSMANN, DVBl. 1956 S. 747; DÜNFRUNDT, ZZuVSt. 1957 S. 362; MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 59 Rdnr. 16; MOSLER, Staatslexikon Bd. I Sp. 758; PFEFFER V. SALOMON S. 23; für Art. 45 Abs. 3 WRV.: STEFFEN S. 58; ferner: HECKEL, AöR. Bd. 46 S. 220; KRAUS, HdbDStR. II S. 346.

42) KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. IV 5 b Abs. 3 (S. 1142), IV 6a (S. 1143), Art. 20 Anm. V 5 b Abs. 5 (S. 599); MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 59 Rdnr. 21 Ziff. 8; für Art. 45 Abs. 3 WRV.: HECKEL, AöR. Bd. 46 S. 220 f.

Nur Verträge solcher Art beziehen sich daher auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung im Sinne der 2. Alternative des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG.

1. Verträge, welche eine Regelung bezwecken, die auf innerstaatlicher Ebene durch Gesetz herbeizuführen wäre

Zur Schaffung eines bestimmten Zustandes ist auf innerstaatlicher Ebene einmal dann ein Gesetz notwendig, wenn das Sachgebiet, das in diesen Zustand versetzt werden soll, nach der Verfassung nur durch Erlaß eines Gesetzes geordnet werden kann, d. h. wenn die Ordnung dieser Materie unter Gesetzesvorbehalt steht.

Dies ist z. B. der Fall beim Verlust der Staatsangehörigkeit. Er darf laut Art. 16 Abs. 1 S. 2 GG. nur auf Grund eines Gesetzes eintreten. Wenn nun die Bundesrepublik mit einem oder mehreren anderen Staaten einen Vertrag schließt, durch den eine einheitliche Regelung des Verlustes der Staatsangehörigkeit erreicht werden soll, so bezweckt dieser Vertrag einen Zustand, der innerstaatlich durch Gesetz herbeizuführen wäre. Ein solcher Vertrag bezöge sich auf Gegenstände der Gesetzgebung.

Ein Gesetz ist zur Schaffung eines bestimmten Zustandes weiterhin dann notwendig, wenn die Ordnung eines Sachgebietes zwar nicht unter Gesetzesvorbehalt steht, wenn sie aber durch Gesetz in bestimmter Weise geregelt ist und nunmehr eine abweichende Regelung erfolgen soll [43]). Daher fällt auch jeder Vertrag, der eine von der derzeitigen Gesetzeslage abweichende Regelung anstrebt, unter die 2. Alternative des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG.

Hierunter fällt aber auch ein Vertrag, der auf die Schaffung einer unter Gesetzesvorbehalt stehenden Ordnung gerichtet ist, wenn der angestrebte Ordnungszustand bereits besteht. Dies wäre im obigen Beispielsfall gegeben, wenn in der Bundesrepublik der Verlust der Staatsangehörigkeit bereits so geregelt wäre, wie dies der Vertrag anstrebt. Dann richtete sich der Vertrag nicht auf die Schaffung, sondern auf die Aufrechterhaltung des vertragsgemäßen Zustandes [44]). Diese liegt in der Macht des Gesetzgebers. Da auch in diesem Fall der Zuständigkeitsbereich des Gesetzgebers berührt wird, ist dieser am Vertragschluß zu beteiligen. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. 2. Alternative findet auch auf solche Verträge Anwendung [45]).

2. Verträge, welche eine Regelung bezwecken, die auf innerstaatlicher Ebene durch rein formelles Gesetz herbeizuführen wäre

Es ist zu fragen, ob unter Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. 2. Alternative auch Verträge fallen, die Regelungen beinhalten, welche auf innerstaatlicher Ebene durch ein nur formelles Gesetz zu treffen sind — d. h. durch eine Anordnung, die im Gesetzgebungsverfahren ergeht, aber keine Rechte und Pflichten für die Staatsbürger oder sonstige inländische Rechtssubjekte begründet.

Nach dem Wortlaut des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. ist diese Frage zu bejahen. Das Grundgesetz bezeichnet mit dem Wort Gesetz sowohl formelle u n d materielle als auch nur formelle Gesetze. Unter Gegen-

---

43) FRIESENHAHN, Recht-Staat-Wirtschaft Bd. II S. 245; LABAND Bd. II S. 69; LABAND-MAYER S. 130; MAYER S. 68; STUBEN S. 45; THOMA, HdbDStR. II S. 222.

44) SCHNELLER S. 27; GEBHARD Art. 45 Anm. 11 b, d; STEFFEN S. 60; vgl. V. HANNOVER S. 27.

45) Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zu dem Berichtigungsprotokoll vom 1. 7. 1955 zu dem Abkommen über das Zolltarifschema für die Einreihung der Waren in die Zolltarife, BR.-Drucks. 1959 Nr. 308 S. 4, im Wortlaut auch bei MORVAY, ZaöRV. Bd. 21 S. 267; für Art. 45 Abs. 3 WRV.: FINGER S. 320; GEBHARD Art. 45 Anm. 6; V. HANNOVER S. 27; POHL S. 37; SCHMITZ, Deutsche Landesreferate S. 250; a. A. für Art. 45 Abs. 3 WRV. ohne Begründung STEFFEN S. 60.

ständen der Bundesgesetzgebung sind auch Gegenstände der rein formellen Gesetzgebung zu verstehen.

Dies entspricht auch der ratio legis der Vorschrift. Wie schon erwähnt sollen die für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften beim Abschluß von Verträgen mitsprechen können, die auf eine Regelung gerichtet sind, welche in ihren Zuständigkeitsbereich fällt [46]). Es ist nicht einzusehen, warum dieser Grundsatz nicht gelten soll, wenn es sich um eine Regelung handelt, die zwar keine Rechte und Pflichten für die Staatsbürger und sonstige staatsunterworfene Rechtssubjekte begründet, die aber auf innerstaatlicher Ebene der Legislative vorbehalten ist. Auch in diesem Fall berührt die völkerrechtliche Verpflichtung des Staates den innerstaatlichen Tätigkeitsbereich der Legislative, und ein Mitspracherecht der Gesetzgebungsorgane beim Vertragsschluß ist angebracht.

Daher fallen auch Verträge, die sich auf Gegenstände der rein formellen Bundesgesetzgebung beziehen, unter die 2. Alternative des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. [47]).

Somit bedarf auch ein Vertrag, der den Bundeshaushaltsplan berührt, der Zustimmung oder Mitwirkung nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. [48]). Denn die Feststellung des Bundeshaushaltsplans erfolgt laut Art. 110 Abs. 2 GG. durch Gesetz, ebenso jede Haushaltsplan-Änderung. Nun genügt es allerdings nicht, wenn durch einen Vertrag irgendwelche Ausgaben erforderlich werden, die aus im Haushaltsplan vorgesehenen Mitteln bestritten werden können. Dann bedürfte wohl jeder völkerrechtliche Vertrag der Zustimmung oder Mitwirkung, da durch einen solchen immer irgendwelche Kosten verursacht werden [49]). Voraussetzung ist vielmehr, daß durch den Vertrag eine Änderung des Bundeshaushaltsplans bewirkt wird [50]). Dies ist dann der Fall, wenn die Bundesrepublik durch einen völkerrechtlichen Vertrag verpflichtet wird, über im Bundeshaushaltsplan nicht vorgesehene Mittel zu verfügen.

3. Verträge, welche eine Regelung bezwecken, die auf innerstaatlicher Ebene durch eine Rechtsverordnung herbeizuführen wäre

Fraglich ist weiter, ob zu den Verträgen, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, auch solche zu rechnen sind, die einen Zustand anstreben, der auf innerstaatlicher Ebene durch Erlaß einer Rechtsverordnung zu schaffen ist.

Dann müßte unter dem Begriff Bundesgesetzgebung in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. auch die Rechtsverordnunggebung, die eine materielle Gesetzgebung ist, zu verstehen sein. Mit Bundesgesetzgebung wäre also auch die rein materielle Gesetzgebung gemeint. Hierfür könnte sprechen, daß die Rechtsverordnunggebung in Art. 80 GG. im VII. Grundgesetz-Abschnitt, der die Überschrift „Die Gesetzgebung des Bundes" trägt, behandelt ist. Man könnte der Ansicht sein, daß mit Gegenständen der Bundesgesetzgebung in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. die gesamte im VII. Abschnitt des GG. behandelte Rechtsetzung gemeint sei [51]).

Diese Ansicht ist abzulehnen. Laut Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. haben einem Vertrag, der sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung

---

46) Siehe oben S. 7.
47) MENZEL in BK. Art. 59 Anm. II 6 Abs. 2; für Art. 45 Abs. 3 WRV.: KRAUS, HdbDStR. II S. 347; SCHILLER, AöR. Bd. 50 S. 62; STEFFEN S. 62.
48) SEIFERT-GEEB S. 140 n; STUBEN S. 48; für Art. 45 Abs. 3 WRV.: GEBHARD Art. 45 Anm. 11a; KRAUS, HdbDStR. II S. 347; POETZSCH-HEFFTER Art. 45 Anm. 14 b gamma; POHL S. 37; STEFFEN S. 62; a. A. KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. IV 2 c (S. 1139).
49) KLEIN a. a. O.
50) STUBEN S. 48; für Art. 45 WRV.: STEFFEN S. 62; vgl. SCHILLER, AöR. Bd. 50 S. 62.
51) Vgl. BACKSMANN, DVBl. 1956 S. 748, der diese Auslegungsmöglichkeit erwähnt, sie aber ablehnt.

bezieht, die jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes zuzustimmen oder an ihm mitzuwirken. Die Staatsorgane, die für die in dem Vertrag enthaltene Regelung innerstaatlich zuständig sind, sollen in der gleichen Form auf den Vertragschluß einwirken können, wie sie dies beim Erlaß einer rein innerstaatlichen Regelung tun. Für den Fall, daß die dem Vertrag entsprechende Regelung innerstaatlich durch Rechtsverordnung ergehen könnte, müßte die Zustimmung oder Mitwirkung dann in der Form einer Rechtsverordnung ergehen. Diesen Fall sieht Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. nicht vor. Er fordert für die Zustimmung oder Mitwirkung die Form eines Bundesgesetzes und stellt damit die Zustimmung oder Mitwirkung unter Gesetzesvorbehalt. Mit dem Gesetzesvorbehalt wird im Grundgesetz nie das Erfordernis eines nur materiellen, sondern immer das eines formellen Gesetzes aufgestellt. Die Gesetzesform der Zustimmung oder Mitwirkung spricht also dagegen, daß der 2. Alternative des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. auch Verträge unterfallen, die sich auf Gegenstände der Rechtsverordnunggebung beziehen.

Im übrigen handelt es sich hierbei um Verträge, die eine Regelung bezwecken, welche auf innerstaatlicher Ebene von Exekutivorganen zu treffen wäre. Der Erlaß einer Rechtsverordnung ist zwar Rechtsetzung. Er ist aber eine Rechtsetzung durch Exekutivorgane. Ein Mitspracherecht der Legislative beim Abschluß von Verträgen, die sich auf Gegenstände der Rechtsverordnunggebung beziehen, ist daher nicht gerechtfertigt. Auch ein Mitspracherecht von Exekutivorganen kommt nicht in Betracht. Die Exekutive ist ohnehin für den Vertragschluß zuständig und braucht nicht noch besonders beteiligt zu werden. Das Erfordernis der Zustimmung oder Mitwirkung allein von Exekutivorganen würde auch keine Gewaltenhemmung bewirken.

Nicht anders ist die Rechtslage bei Verträgen, deren Inhalt auf innerstaatlicher Ebene eine Rechtsverordnung entspricht, die gemäß Art. 80 Abs. 2 GG. nur mit Zustimmung des Bundesrates erlassen werden könnte. Auch ein solcher Vertrag bezieht sich nicht auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung.

Durch die Unanwendbarkeit des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. 2. Alternative auf einen derartigen Vertrag wird der Bundesregierung und dem Bundespräsidenten nicht etwa die Möglichkeit gegeben, über Gegenstände, die auf innerstaatlicher Ebene zum Zuständigkeitsbereich des Bundesrates gehören, in eigener Machtvollkommenheit Verpflichtungen einzugehen. Ein Vertrag über Gegenstände der Rechtsverordnunggebung fällt, sofern er nicht von der 1. Alternative des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. erfaßt wird, unter den Begriff des Verwaltungsabkommens i. S. von S. 2 des Abs. 2 dieses Artikels [52]). Nach dieser Vorschrift hat der Bundesrat ein Mitspracherecht beim Abschluß von Verwaltungsabkommen, die seinen Zuständigkeitsbereich berühren.

Mit der hier dargelegten Auffassung stimmt auch die Handhabung in der Praxis überein. Als Beispiele für Verträge, die sich auf Gegenstände der Rechtsverordnunggebung ohne das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates beziehen, sind zu nennen: die deutsch-niederländische Vereinbarung über die Zusammenlegung der deutschen und der niederländischen Grenzabfertigungen im Rheinschiffsverkehr vom 29. 6./21. 7. 1961 [53]) und die deutsch-niederländische Vereinbarung über die Zusammenlegung der deutschen und der niederländischen Grenzabfertigung in Bahnhöfen und Zügen während der Fahrt vom 15. 8/21. 7. 1961 [54]). Beispiele für Verträge, die sich auf

---

52) Siehe unten S. 35.
53) BGBl. II 1961 S. 1591.
54) BGBl. II 1961 S. 1633.

Gegenstände der Rechtsverordnunggebung unter dem Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates gemäß Art. 80 Abs. 2 GG. beziehen, sind: das Übereinkommen über den Status der Nordatlantikvertrags-Organisation, der nationalen Vertreter und des internationalen Personals vom 20. 9. 1951 [55]), das für die Bundesrepublik am 25. 7. 1958 wirksam wurde [56]), und das Europäische Übereinkommen über die Aufhebung des Sichtvermerkszwanges für Flüchtlinge v. 20. 4. 1959 [57]). Die genannten Verträge wurden nicht der Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. unterworfen. Dabei folgte man im Falle des Übereinkommens über den Status der Nordatlantikvertrags-Organisation, der nationalen Vertreter und des internationalen Personals einer Empfehlung des Rechtsausschusses des Bundesrates [58]).

Festzuhalten ist, daß Verträge über Gegenstände der Rechtsverordnunggebung nicht unter den Begriff der Verträge, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, i. S. von Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. 2. Alternative fallen [59]).

II. Gegenstände der Bundesgesetzgebung in Unterscheidung von den Gegenständen der Landesgesetzgebung

Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. 2. Alternative spricht nicht lediglich von Gegenständen der Gesetzgebung, sondern der B u n d e s gesetzgebung. Es muß geprüft werden, ob hiermit nur Verträge gemeint sind, die sich auf eine Regelung richten, die im innerstaatlichen Bereich durch Erlaß eines Bundesgesetzes herbeizuführen wäre, oder alle Verträge, die eine einem innerstaatlichen Gesetz — also auch Landesgesetz — entsprechende Regelung bezwecken. Zu klären ist also, ob die Verträge, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, nur von den die Gegenstände der Bundesverwaltung betreffenden zu unterscheiden sind, oder auch von denen, die sich auf Gegenstände der Landesgesetzgebung beziehen.

1. Das Vertragschließungsrecht des Bundes

Die aufgeworfene Frage könnte sich überhaupt nur stellen, wenn der Bund als Zentralstaat des Bundesstaates Bundesrepublik für diese völkerrechtliche Verträge schließen dürfte, die eine auf innerstaatlicher Ebene einem Landesgesetz entsprechende Regelung bezwecken. Wenn Verträge über Gegenstände der Landesgesetzgebung nur von den Ländern zu schließen wären, könnten sie in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. gar nicht erwähnt sein. Denn wie oben festgestellt, behandelt

---

55) BGBl. II 1958 S. 117.
56) BGBl. II 1958 S. 350.
57) BGBl. II 1961 S. 1097.
58) Siehe Minister Dr. ANKERMÜLLER (Bayern) als Berichterstatter des Rechtsausschusses des BR. in der 185. Sitzung des BR. am 29. 11. 1957, Sitzungsbericht Nr. 185 S. 482 f., im Wortlaut auch bei BRAUTIGAM, ZaöRV. Bd. 20 S. 119 f.
59) BACKSMANN, DVBl. 1956 S. 758; CARL S. GROSS S. 80; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. IV 2 c (S. 1139); KRAUS, Wehrbeitrag I S. 139; MENZEL in BK. Art. 59 Anm. II 6. Abs. 2; STUBEN S. 49; offenlassend MENZEL, AöR. Bd. 79 S. 338 f.; für Art. 45 Abs. 3 WRV.: ANSCHÜTZ, Komm. Art. 45 Anm. 9 a; FINGER S. 320; GIESE Art. 45 Anm. 6; LICHNOWSKY S. 34; POETZSCH-HEFFTER Art. 45 Anm. 14 a; POHL S. 36 f. SCHILLER, AöR. Bd. 50 S. 62; STEFFEN S. 63; WOLGAST, AöR. Bd. 44 S. 25; für Art. 11 Abs. 3 aRV.: LABAND Bd. II S. 139; a. A. HAMANN Art. 59 Anm. B 6; a. A. in Bezug auf Verträge, die sich auf Gegenstände der nach Art. 80 Abs. 2 GG. zustimmungsbedürftigen Rechtsverordnunggebung beziehen: BVerfG. Urt. v. 29. 7. 1952 — 2 BvE 2/51 BVerfGE. Bd. 1 S. 372—396 (390); FEDERER, JoR. n. F. Bd. 3 S. 47; SEIFERT-GEEB S. 140 n; WABNITZ S. 94 f.; a. A. für Art. 45 Abs. 3 WRV. ohne nähere Begründung, KRAUS, HdbDStR. II S. 346.

diese Vorschrift nur Verträge der Bundesrepublik, die vom Bund geschlossen werden, nicht aber Verträge der Länder [60]).

a. Art. 32 GG. als Zuständigkeitsvorschrift

Die Vertragschlußzuständigkeiten des (für den Gesamtstaat Bundesrepublik tätig werdenden) Bundes und der Länder sind nicht in Art. 59 Abs. 2 GG. festgelegt. Art. 59 GG. steht im Grundgesetz-Abschnitt „Der Bundespräsident" und bestimmt, daß und unter Beteiligung welcher sonstigen Bundesorgane der Bundespräsident die völkerrechtlichen Verträge schließt, deren Abschluß innerhalb der Gesamtstaatsorganisation dem Bund zugewiesen ist. Art. 59 GG. kann daher keine Zuständigkeit des Bundes begründen [61]), sondern setzt eine solche voraus [62]).

Eine Bestimmung über die Verteilung der Vertragschlußzuständigkeiten zwischen Bund und Ländern ist im Grundgesetz-Abschnitt „Der Bund und die Länder" zu suchen [63]). Dort weist Art. 32 Abs. 1 GG. die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten dem Bund zu. Was unter der Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten zu verstehen ist, braucht hier nicht erörtert zu werden. Insbesondere die Frage, ob hiermit nur Handlungen im außerstaatlichen Bereich gemeint sind, kann dahingestellt bleiben [64]). Jedenfalls gehört hierzu unstreitig der Abschluß völkerrechtlicher Verträge [65]). Dies ergibt sich aus den Absätzen 2 und 3 des Art. 32 GG. Sie ergänzen den Abs. 1 und enthalten für ein Teilgebiet der dort genannten Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten, nämlich für den Abschluß von völkerrechtlichen Verträgen, besondere Vorschriften.

Art. 32 GG. regelt die Vertragschlußzuständigkeiten zwischen Bund und Ländern, er verteilt die Zuständigkeiten innerhalb der Gesamtstaatsorganisation auf die Zentralstaatsorganisation Bund und die Gliedstaatsorganisationen Länder. Dagegen verteilt Art. 59 GG. die Zuständigkeiten innerhalb der Zentralstaatsorganisation Bund [66]). Art. 32 GG. bezieht sich auf die „inter governmental division of powers", Art. 59 GG. auf die „intra governmental division of powers" [67]).

Das Vertragschließungsrecht des Bundes ergibt sich demnach aus Art. 32 GG. [68]). Nur anhand dieser Vorschrift läßt sich die Frage beantworten, ob der Bund Verträge betreffend Gegenstände der Landesgesetzgebung schließen darf.

---

60) Siehe oben S. 2.
61) A. A. ohne nähere Begründung; DÜNFRÜNDT, ZZuVSt. 1957 S. 362; MAUNZ, Staatsrecht S. 281.
62) HECKT, DöV. 1958 S. 445; ULE, NJW. 1963 S. 1437.
63) BERNHARDT S. 125 f.; GREWE, VVDStRL. H. 12 S. 162 f.; vgl. HAAS, AöR. Bd. 78 S. 383.
64) Vgl. zu dieser Frage: BÖNING, DöV. 1957 S. 819; ders., DöV. 1958 S. 447; HECKT, DöV. 1958 S. 445 f.; ferner die Nachweise bei KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 32 Anm. III 3 a Abs. 1 (S. 779).
65) BERNHARDT S. 126; HAMANN Art. 32 Anm. B. 1; HECKT, DöV. 1958 S. 445; KLEIN in von Mangoldt-Klein Art. 32 Anm. III 3 a Abs. 2 (S. 779), V 2 b Abs. 2 (S. 785); KRAUS, Wehrbeitrag I S. 144; MENZEL in BK. Art. 32 Anm. II 1 Abs. 1; SEIFERT-GEEB S. 133.
66) BÖNING, DöV. 1957 S. 818; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 32 Anm. V 1 Abs. 2 (S. 784), Art. 59 Anm. II 5 a Abs. 1 (S. 1128); MERK, VVDStRL. H. 12 S. 233 (Disk.-Beitr.); ULE, NJW. 1963 S. 1437.
67) KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. II 2 a (S. 1125), 5 a Abs. 1 (S. 1128).
68) BEER S. 13 f., 178 f.; BERNHARDT S. 125, 129, 151, 158, 190; BÖNING, DöV. 1957 S. 818; GREWE, VVDStRL. H. 12 S. 162; HECKT, DöV. 1958 S. 445; KAISER, ZaöRV. Bd. 18 S. 541; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 32 Anm. II 2 (S. 776), Art. 559 Anm. II 5 a (S. 1128); KARL-HEINZ KLEIN S. 50 f.; MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 32 Rdnr. 10, Rdnr. 37 Ziff. 6 b; MENZEL, VVDStRL. H. 12 S. 202; MOSLER, Bilfinger-Festschrift S. 264; ders., VVDStRL. H. 12 S. 242 (Disk.-Beitr.); ders., ZaöRV. Bd. 16 S. 13; SEIFERT-GEEB S. 133, 140 m; SONN S. 102; ULE, NJW. 1963 S. 1437.

b. Umfang des Vertragschließungsrechts des Bundes nach Art. 32 GG.

Laut Art. 32 Abs. 1 GG. ist die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten Sache des Bundes. Ergänzend hierzu bestimmt Art. 32 Abs. 3 GG., daß die Länder, soweit sie für die Gesetzgebung zuständig sind, mit Zustimmung der Bundesregierung Verträge mit auswärtigen Staaten abschließen können.

Die Bedeutung des Art. 32 Abs. 3 GG. ist streitig. Von den Anhängern der einen Meinung wird er so verstanden, daß neben dem sachlich unbeschränkten Vertragschließungsrecht des Bundes gemäß Abs. 1 des Art. 32 GG. für die Sachgebiete, die der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder unterliegen, noch ein Vertragschließungsrecht der Länder — allerdings unter dem Vorbehalt der Zustimmung der Bundesregierung — besteht. Nach der Gegenmeinung schränkt Abs. 3 den Abs. 1 ein, indem er für den Bereich der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder ausschließlich diesen das Vertragschließungsrecht zuweist. Der Bund kann danach insoweit nur durch Verweigerung der Zustimmung von Seiten der Bundesregierung Einfluß nehmen.

aa. Der Wortlaut des Art. 32 GG.

Art. 32 Abs. 1 GG. für sich allein betrachtet weist dem Bund ein unbeschränktes Vertragschließungsrecht zu. Nach Art. 32 Abs. 3 GG. können die Länder im Bereich ihrer Gesetzgebungszuständigkeit ebenfalls Verträge schließen. Die Verwendung des Wortes „können" spricht dafür, daß den Ländern innerhalb des Bereichs der unbeschränkten Vertragschlußzuständigkeit des Bundes ein begrenztes Abschlußrecht gegeben werden sollte [69]). Hätte man für den Gesetzgebungsbereich der Länder die Vertragschließungsbefugnis des Bundes ausschließen wollen, hätte sich dies leicht zum Ausdruck bringen lassen [70]). Man hätte dann Art. 32 Abs. 3 GG formulieren können: „... schließen sie ... Verträge ab" oder auch: „... können nur sie Verträge abschließen" [71]).

Demgegenüber wird geltend gemacht, aus der Formulierung „können", folge nur, daß der Vertragschluß in das Ermessen der Länder gestellt sei [72]). Indessen wäre auch nach den anderen oben erwähnten möglichen Fassungen des Abs. 3 des Art. 32 GG. ein Vertragschluß ins Ermessen der Länder gestellt. Die Verwendung des Wortes „können" läßt sich nur damit erklären, daß man den Ländern für ihren Gesetzgebungsbereich ein konkurrierendes Vertragschließungsrecht neben dem des Bundes geben wollte.

Allerdings wird noch eingewendet, ein Konkurrenzverhältnis zwischen der Vertragschlußzuständigkeit des Bundes und der der Länder könne in Art. 32 GG. nicht ausgesprochen sein, da nicht festgelegt sei, welche Zuständigkeit innerhalb dieses Konkurrenzverhältnisses den Vorrang genieße [73]). Eine Vorrangregelung zu Gunsten der Bundeszuständigkeit ist jedoch dadurch getroffen, daß die Länder laut Art. 32 Abs. 3 GG. nur mit Zustimmung der Bundesregierung vertragschlußberechtigt sind. Dem Bund ist hierdurch die Möglichkeit gegeben, Vertragschlüsse der Länder zu Gunsten von ihm selbst einzugehender Verträge zu verhindern.

---

69) KAISER, ZaöRV. Bd. 18 S. 542; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 32 Anm. V 2 Abs. 2 (S. 785); PFEIFER, VVDStRL. H. 12 S. 244 (Disk.-Beitr.); PIGORSCH S. 75.
70) MENZEL, VVDStRL. H. 12 S. 257 (Diskussions-Schlußwort).
71) KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 32 Anm. V 2 Abs. 2 (S. 785); vgl. UDO WOLFF S. 63.
72) BEER S. 160; MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 32 Rdnr. 29.
73) BEER S. 174; MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 32 Rdnr. 30.

Nach dem Wortlaut des Art. 32 GG. besitzt der Bund demnach ein sachlich unbeschränktes Vertragschließungsrecht [74]).

bb. Art. 123 Abs. 2 GG. und die Verteilung der Vertragschlußzuständigkeiten

Eine Beschränkung des Vertragschließungsrechts des Bundes auf die seiner Gesetzgebung unterliegenden Sachgebiete meint man aus Art. 123 Abs. 2 GG. ableiten zu können. Nach dieser Vorschrift bleiben vom Deutschen Reich geschlossene Verträge, die den Gesetzgebungsbereich der Länder nach dem Grundgesetz berühren, in Kraft, bis neue Verträge durch die nach dem Grundgesetz zuständigen Stellen abgeschlossen werden oder die Beendigung anderweitig eintritt. Der Grund für den Einbau des Art. 123 Abs. 2 in das Grundgesetz soll gewesen sein, daß es vom Reich geschlossene Verträge gebe, die heute allein von den Ländern zu schließen wären, und daß hierdurch Zweifel an der Gültigkeit von Reichsverträgen aufkommen könnten. Diese Zweifel habe Art. 123 Abs. 2 GG. beseitigen wollen [75]).

Diese Argumentation ist nicht überzeugend. Im weiteren Verlauf der vorliegenden Untersuchung wird nachgewiesen werden, daß völkerrechtliche Verträge zu ihrer innerstaatlichen Gültigkeit regelmäßig der innerstaatlichen Inkraftsetzung bedürfen [76]), und daß die Zuständigkeit hierfür nicht mit der Vertragschlußzuständigkeit zusammen fallen muß [77]). Art. 123 Abs. 2 GG. hätte auch dann seine Daseinsberechtigung, wenn er Zweifel an der innerstaatlichen Geltung von völkerrechtlichen Verträgen ausräumen sollte, die von daher rührten, daß das Reich diese Verträge transformiert hätte, während nach dem Grundgesetz die Transformation Aufgabe der Länder wäre.

Aus der Entstehungsgeschichte der Vorschrift läßt sich für die erste Möglichkeit ebensowenig entnehmen wie für die letzterwähnte. Daher kann aus Art. 123 Abs. 2 GG. kein Argument für ein ausschließliches Vertragschließungsrecht der Länder in ihrem Gesetzgebungsbereich bzw. für ein insofern beschränktes Vertragschließungsrecht des Bundes hergeleitet werden.

cc. Vergleich des Art. 32 GG. mit Art. 78 WRV.

Den hier in Rede stehenden Absätzen 1 und 3 des Art. 32 GG. entsprachen in der Weimarer Reichsverfassung die Absätze 1 und 2 des Art. 78. Ein textlicher Unterschied zwischen beiden Verfassungsbestimmungen liegt darin, daß nach Art. 78 Abs. 1 WRV. die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten a u s s c h l i e ß l i c h Sache des Reichs war [78]).

Aus der Fortlassung des Wortes „ausschließlich" in Art. 32 Abs. 1 GG. kann nicht auf eine beschränkte Vertragschlußzuständigkeit des Bundes geschlossen werden. Art. 78 Abs. 1 WRV. enthielt eine textliche Unrichtigkeit, da sich schon aus Abs. 2 ergab, daß von einer wirklichen Ausschließlichkeit nicht gesprochen werden konnte. Da auch Art. 32 GG. in seinem Abs. 3 den Ländern ein beschränktes Vertragschließungsrecht beläßt, war eine Verwendung des Wortes „ausschließlich" in Abs. 1 nicht angebracht [79]).

---

74) Neben den in Fn. 69 Genannten: GREWE, VVDStRL. H. 12 S. 166; Stellungnahme der Bundesregierung, Wehrbeitrag II S. 30.
75) BEER S. 184—187; MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 32 Rdnr. 38; vgl. BERNHARDT S. 153 f.; vgl. ferner V. STRALENHEIM, BayVBl. 1955 S. 6.
76) Siehe unten S. 55.
77) Siehe unten S. 63, ferner S. 67.
78) Hierauf weist MOSLER, Thoma-Festschrift S. 149 Fn. 4 hin.
79) KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 32 Anm. II 2 (S. 775 f.); ähnlich wohl MAUNZ, Staatsrecht S. 283.

Aus dem Fehlen dieses Wortes ergibt sich daher kein Anhaltspunkt für eine beschränkte Vertragschlußzuständigkeit des Bundes [80]).

dd. Entstehungsgeschichte des Art. 32 GG.

Die Frage, ob das Vertragschließungsrecht des Bundes mit seiner Gesetzgebungszuständigkeit parallel laufen oder dieser gegenüber erweitert werden sollte, stand schon bei den Beratungen des Parlamentarischen Rates im Streit der Meinungen. Im Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee entsprach dem Art. 32 GG. der Art. 41 Abs. 1 desselben lautete ursprünglich: „Die Zuständigkeit, Verträge mit auswärtigen Staaten zu schließen, richtet sich nach der Zuständigkeit zur Gesetzgebung." Die heutige Fassung des Art. 32 Abs. 1 GG. beruht auf einem Antrag des Abgeordneten Dr. v. Mangoldt während der dritten Lesung des Grundgesetz-Entwurfs im Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates. V. Mangoldt wies darauf hin, daß bei einer Abstellung auf die Gesetzgebungszuständigkeit der Bund in seinem Vertragschließungsrecht für sehr wichtige Arten von Verträgen ausfalle, da ihm für die von jenen berührten Sachgebiete die Gesetzgebungszuständigkeit fehle. Als Beispiel nannte er den Beitritt zu einem System kollektiver Sicherheit und Schiedsgerichtsverträge. Der Hauptausschuß schloß sich diesen Bedenken an und ging von der Parallelzuweisung der Gesetzgebungs- und der Vertragschlußzuständigkeiten ab. So kam es zur heutigen Fassung des Art. 32 GG. [81]).

An diesen Vorgängen zeigt sich, daß der Verfassunggeber dem Bund ein über seine Gesetzgebungszuständigkeit hinausgehendes Vertragschließungsrecht verleihen wollte. Allerdings ist die Ansicht geäußert worden, diese Erweiterung der Bundeszuständigkeit sei nur für die Materien beabsichtigt gewesen, die zum Bereich weder der Bundes- noch der Landesgesetzgebung gehören, weil sie ihrer Natur und ihrem Inhalt nach keine direkten Berührungspunkte mit der innerstaatlichen Rechtsetzung aufweisen. Gerade solche Verträge seien die von v. Mangoldt erwähnten Abkommen über den Beitritt zu einem kollektiven Sicherheitssystem und Schiedsgerichtsverträge [82]).

Dieser Einwand könnte nicht überzeugen, wenn der Bund für Verträge, die keine Parallelen zur innerstaatlichen Rechtsetzung aufweisen, auch nach dem Art. 41 Abs. 1 des Herrenchiemsee-Entwurfs in seiner ursprünglichen Fassung ein Abschlußrecht besessen hätte. Denn dann wäre der Änderungsantrag des Abgeordneten v. Mangoldt, wenn er sich nur auf solche Verträge bezog, und die Annahme desselben nicht verständlich, da hierdurch keine sachliche Änderung erfolgte.

Ausdrücklich waren Verträge der genannten Art in Art. 41 Abs. 1 HChE. nicht erwähnt, da dieser auf die Regelung der Zuständigkeit zur innerstaatlichen Gesetzgebung Bezug nimmt, die nichts über die von diesen Verträgen berührten Sachgebiete aussagt. Ein Vertragschließungsrecht des Bundes könnte sich aber auf Grund einer stillschweigenden Bundeszuständigkeit ergeben haben.

In der deutschen Staatsrechtslehre ist überwiegend anerkannt, daß es im deutschen Verfassungsrecht neben den in der Verfassung ausdrücklich aufgeführten noch stillschweigende Zuständigkeiten des Bundes — ähnlich den „implied powers" des nordamerikanischen Ver-

---

80) BÖNING, DöV. 1957 S. 819; KARL-HEINZ KLEIN S. 51 Fn. 17.

81) HA.-StenBer. S. 627; JöR. n. F. Bd. 1 S. 301; vgl. ANGERER S. 105 f.; vgl. BEER S. 115, 190 f.; vgl. BERNHARDT S. 141 f.; vgl. KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 32 Anm. V 2 b Abs. 2 (S. 786); vgl. V. MANGOLDT, Komm. 1. Aufl. Art. 32 Anm. 1 (S. 200); vgl. MENZEL in BK. Art. 32 Anm. I.

82) BEER S. 115—118, 193 f.; BERNHARDT S. 142 f.; MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 32 Rdnr. 40; wohl auch MAUNZ, Staatsrecht S. 28; wohl auch MERK, VVDStRL. H. 12 S. 231 (Disk.-Beitr.).

fassungsrechts [83]) — gibt [84]). Diese Auffassung fand in Art. 30 GG., der Grundnorm für die Verteilung der hoheitlichen Befugnisse zwischen Bund und Ländern, ihren Niederschlag. Art. 30 GG. weist dem Bund Zuständigkeiten zu, soweit das Grundgesetz eine diesbezügliche Regelung „trifft oder zuläßt". Aus der Gegenüberstellung von „trifft" und „zuläßt" ist zu entnehmen, daß es neben ausdrücklich genannten noch stillschweigende Zuständigkeiten des Bundes gibt [85]). Dabei handelt es sich nicht um zusätzliches, ungeschriebenes, sondern um stillschweigend mitgeschriebenes Verfassungsrecht. Die stillschweigenden Zuständigkeiten sind von Anfang an in der Verfassung enthalten gewesen und müssen nur im Einzelfall aufgesucht und festgestellt werden [86]).

Man unterscheidet bei den stillschweigenden Zuständigkeiten zwei Arten: die stillschweigend-evidenten oder Zuständigkeiten aus der Natur der Sache und die stillschweigend-implizierten oder Zuständigkeiten kraft Sachzusammenhangs.

Wenn der Art. 41 Abs. 1 HChE. in seiner ursprünglichen Fassung in das Grundgesetz aufgenommen worden wäre und daher der ihm entsprechende Art. 32 Abs. 1 GG. nicht ein allumfassendes Vertragschließungsrecht des Bundes aussprechen würde, so wäre doch eine stillschweigend-evidente Bundeszuständigkeit für den Abschluß von Verträgen zu bejahen, deren Gegenstand im innerstaatlichen Bereich nicht in Erscheinung tritt und zu den Sachgebieten der innerstaatlichen Gesetzgebung gar nicht in Beziehung steht.

Der Bundesstaat Bundesrepublik Deutschland tritt im außerstaatlichen Bereich als eine Einheit auf [87]). Verträge über Sachgebiete des außerstaatlichen Bereichs können praktisch nur in der Weise geschlossen werden, daß durch sie der Bundesgesamtstaat als Einheit verpflichtet wird. Es ist z. B. nicht denkbar, daß ein Vertrag über den Beitritt zu einem kollektiven Sicherheitssystem nur für einige Länder bindend sein soll. Die Ganzheit Bundesrepublik kann gebunden werden durch einen Vertrag, der vom Bund für den Gesamtstaat abgeschlossen wird, oder durch eine Vielzahl von Einzelverträgen mit den Ländern. Nach der Natur der Sache ist insofern ein Abschlußrecht des Bundes für die Bundesrepublik erforderlich. Nur auf diese Weise läßt sich die Verpflichtung des Bundesgesamtstaates schnell und reibungslos herbeiführen. Sofern die Verfassung nicht ausdrücklich das Gegenteil ausspricht, ist daher eine Vertragschlußzuständigkeit des Bundes anzunehmen.

Nach der infolge des v. Mangoldt'schen Antrags abgeänderten Fassung des Art. 41 Abs. 1 HChE. sollte sich die Vertragschlußberechtigung nach der Zuständigkeit zur innerstaatlichen Gesetzgebung richten. Da Sachgebiete des außerstaatlichen Bereichs von der innerstaatlichen Gesetzgebungszuständigkeit nicht erfaßt werden, war die Abschlußzuständigkeit für Verträge über solche Sachgebiete nicht ausdrücklich geregelt. Daher bestand nach dieser Fassung des Art. 41

---

83) Siehe hierzu: ACHTERBERG, AöR. Bd. 86 S. 71—75; GREWE, Weinheimer Bericht S. 44—47; KAUFMANN, Wehrbeitrag II S. 56 f.

84) ACHTERBERG, AöR. Bd. 86 S. 62—94; DENNEWITZ in BK. Art. 30 Anm. II 2 Abs. 2; GIESESCHUNCK Art. 70 Anm. II 2; GREWE, Weinheimer Bericht S. 38—48; KAUFMANN, Wehrbeitrag II S. 56—59; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 30 Anm. III 2 (S. 753 f.); KUCHENHOFF, DVBl. 1951 S. 585—588, 617—621; ders., AöR. Bd. 82 S. 413—379; für WRV.: ANSCHÜTZ, Komm. Schlußbemerkung zu Art. 6—11; ders., HdbDStR. I 367; GEBHARD Vorbemerkung zu Art. 6—14 Abs. III; POETZSCH-HEFFTER Vorbemerkung zu Art. 6—12; für aRV.: TRIEPEL, Laband-Festgabe S. 247—335.

85) ACHTERBERG, AöR. Bd. 86 S. 84 f.; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 30 Anm. III 2 c Abs. 1 (S. 753); ders., Wehrbeitrag II S. 495 f.; ERNST WOLFF, Weinheimer Bericht S. 79 f. (Disk.-Beitr.).

86) ACHTERBERG, AöR. Bd. 86 S. 86; JOEL, Weinheimer Bericht S. 133 f. (Disk.-Beitr.); KAUFMANN, Weinheimer Bericht S. 83 f. (Disk.-Beitr.); ders., Wehrbeitrag II S. 57; vgl. KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 30 Anm. III 2 c Abs. 1 (S. 753).

87) Siehe oben S. 2.

Abs. 1 HChE. eine stillschweigend-evidente Zuständigkeit des Bundes. Wenn durch die Änderung des Art. 41 Abs. 1 HChE. nur beabsichtigt gewesen wäre, die Zuständigkeit des Bundes für den Abschluß von Verträgen über Gebiete des außerstaatlichen Sachbereichs sichtbar zu machen, so wäre hierdurch die Abschlußzuständigkeit des Bundes nicht erweitert worden. Das Abschlußrecht des Bundes zu erweitern, war aber Sinn der Änderung. Dem Bund sollte das Vertragschließungsrecht auch über im innerstaatlichen Bereich auftretende und der Landesgesetzgebung unterliegende Sachgebiete verliehen werden, das ihm nach der vorherigen Fassung des Art. 41 Abs. 1 HChE. keinesfalls zustand.

Die Entstehungsgeschichte des Art. 32 GG. spricht demnach für ein sachlich unbeschränktes Vertragschließungsrecht des Bundes [88]).

ee. Zweckmäßigkeit eines sachlich unbeschränkten Vertragschließungsrechts des Bundes

Ein Argument für die sachliche Unbeschränktheit der Vertragschlußzuständigkeit des Bundes wäre es schließlich noch, wenn allein eine allumfassende Bundeszuständigkeit den Anforderungen der Staatspraxis entspräche.

Wie schon erwähnt, stellt sich der Bundesstaat Bundesrepublik nach außen als eine Einheit dar [89]). Ein anderer Staat will in der Regel mit dieser Einheit und nicht mit einigen Teilen derselben, d. h. einigen Bundesländern, einen Vertrag abschließen. Die vertraglichen Regelungen sollen für das ganze Gebiet der Bundesrepublik gelten. Wenn nun nicht der Bund sachlich unbeschränkt zuständig wäre Verträge für den Bundesgesamtstaat abzuschließen, so müßte ein auswärtiger Staat über Sachgebiete der Landesgesetzgebung mit jedem einzelnen Land einen gleichinhaltlichen Vertrag schließen, wenn die Vertragsregelungen in der ganzen Bundesrepublik gelten sollen.

Ob eine parallele Einigung mit allen Bundesländern in der Praxis möglich wäre, erscheint fraglich [90]). Auf jeden Fall besteht die Gefahr, daß ein ausländischer Staat die Umständlichkeit eines solchen Verfahrens scheut und von etwaigen Vertragsplänen Abstand nimmt. Von Seiten der Bundesrepublik könnte kaum die Initiative zu Verträgen über Gegenstände der Landesgesetzgebung ergriffen werden, da hierfür erst eine Übereinstimmung unter den Ländern herbeigeführt werden müßte. Die Bundesrepublik in ihrer Gesamtheit könnte also praktisch keine zwischenstaatlichen Abkommen über Gegenstände der Landesgesetzgebung schließen. Damit wäre sie z. B. für ein so wichtiges Sachgebiet wie Kulturangelegenheiten völkerrechtlich nicht vertragsfähig. Als Beispiel dafür, daß diese in den zwischenstaatlichen Beziehungen eine erhebliche Rolle spielen, kann der deutsch-französische Vertrag vom 22. 1. 1963 [91]) genannt werden, der in seinem Abschnitt IV Erziehungs- und Schulfragen berührt.

Allerdings wird geltend gemacht, daß die Befugnis, solche Verträge für die Bundesrepublik abzuschließen, dem Bund von den Ländern

---

88) GREWE, VVDStRL. H. 12 S. 165 f.; KAISER, ZaöRV. Bd. 18 S. 531; KAUFMANN in der Sondersitzg. des BR. am 15. 6. 1951, Sitzungsbericht S. 21 = Europa-Archiv 1951 S. 4325; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 32 Anm. V 2 b Abs. 2 (S. 786); MENZEL, Völkerrecht S. 256; ders., VVDStRL. H. 12 S. 205 f.; PIGORSCH S. 75; SCHEUNER, Wehrbeitrag II S. 152; ders., Konkordatsprozess II S. 709; SONN S. 140; Stellungnahme der Bundesregierung, Wehrbeitrag II S. 30.

89) Siehe oben S. 2 und 16.

90) Vgl. MENZEL, VVDStRL. H. 12 S. 206; vgl. WENKE, Nawiasky-Festschrift S. 287.

91) BGBl. II 1963 S. 707.

durch Bevollmächtigung [92]) oder Ermächtigung [93]) verliehen werden könnte. Mit Ermächtigung ist die Übertragung der Abschlußzuständigkeit der Länder an den Bund zur Wahrnehmung im eigenen Namen gemeint. Man bezeichnet diesen Vertrag als Delegation [94]). Die Delegation einer Zuständigkeit bedarf, da sie die Zuständigkeitsverteilung und damit die Rechtsordnung ändert, einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage [95]). Legt man den Art. 32 GG. so aus, daß allein die Länder, nicht aber der Bund die Abschlußzuständigkeit für Verträge über Gegenstände der Landesgesetzgebung besitzen, so wäre die Delegation dieser Landeszuständigkeit an den Bund nur zulässig, wenn das Grundgesetz eine diesbezügliche Ermächtigungsgrundlage enthielte. Da dies nicht der Fall ist, wäre eine Delegation aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich.

Mit Bevollmächtigung meint man die Übertragung der Ausübung der Abschlußzuständigkeit der Länder an den Bund zur Wahrnehmung im Namen der einzelnen Länder. Dieser Vorgang wird als Mandat bezeichnet [96]). Die vereinzelt gebrauchte Bezeichnung „Delegation zur Ausübung" verbietet sich aus Gründen der Begriffsklarheit [97]). Auch ein Mandat bedarf regelmäßig einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage, da eine Zuständigkeit in der Regel von dem Hoheitsträger auszuüben ist, dem sie zugewiesen wurde [98]). Eine Ausnahme gilt für den Fall, daß der Mandant dem Mandatar die Art und Weise der Zuständigkeitsausübung genau vorschreibt [99]). Da eine Ermächtigungsgrundlage für ein Mandat im Grundgesetz nicht enthalten ist, wäre eine Bevollmächtigung des Bundes von Seiten der Länder nur für den Abschluß eines inhaltlich bestimmten Vertrages über Gegenstände der Landesgesetzgebung zulässig, sofern der Bund hierfür nicht eigenzuständig wäre.

In der Praxis würde sich aus der rechtlichen Zulässigkeit einer Bevollmächtigung für den Bund nicht die Möglichkeit ergeben, Verträge über Gegenstände der Landesgesetzgebung zu schließen. Der Inhalt eines völkerrechtlichen Vertrages läßt sich nicht einseitig festlegen, sondern wird mit dem ausländischen Vertragspartner ausgehandelt. Erst wenn in diesen Verhandlungen der Vertragsinhalt festgelegt worden wäre, könnte der Bund zum Abschluß bevollmächtigt werden. Ob es praktisch möglich wäre, von allen Ländern das Einverständnis zu dem inhaltlich bestimmten Vertrag zu erhalten, erscheint fraglich [100]). Hieraus ergäbe sich eine Unsicherheit für den Vertragspartner, was sich auf die Bereitschaft anderer Staaten, mit der Bundesrepublik vertragliche Beziehungen anzuknüpfen, negativ auswirken könnte. Zum andern könnte der Fall eintreten, daß durch den Ablauf der Zeit, die bis zum Vorliegen des Einverständnisses aller Länder verstreicht, der Vertragschluß uninteressant geworden ist.

Durch das Erfordernis der Bevollmächtigung des Bundes von Seiten der Länder wäre die Bundesrepublik in ihrer Vertragsfähigkeit stark

---

92) BEER, S. 198; MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 32 Rdnr. 42; MOSLER, ZaöRV. Bd. 16 S. 25; V. STRALENHEIM, BayVBl. 1955 S. 9; WENKE, Nawiasky-Festschrift S. 290 f.

93) BERNHARDT S. 180; HARLE, JIR. Bd. 11 S. 124; MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 32 Rdnr. 42; MERK, VVDStRL. H. 12 S. 231 (Disk.-Beitr.); MOSLER, ZaöRV. Bd. 16 S. 25.

94) KLEIN in Übertragung S. 8; OBERMAYER, JZ. 1956 S. 265; TRIEPEL, Delegation und Mandat S. 23; HANS JULIUS WOLFF, Verwaltungsrecht II S. 18.

95) Hess. VGH. Urt. v. 25. 4. 1952 — OS II 7/51, ESVGH. Bd. 1 S. 139—144 (141); OBERMAYER, JZ. 1956 S. 626; RASCH, DöV. 1957 S. 338; V. STRALENHEIM, BayVBl. 1955 S. 9; HANS JULIUS WOLFF, Verwaltungsrecht II S. 18.

96) Hess. VGH. Urt. v. 24. 11. 1950 — OS 13/49, VerwRspr. Bd. 4 S. 565 f. (565); Hess. VGH. Urt. v. 25. 4. 1952 — OS II 7/51, ESVGH. Bd. 1 S. 139—144 (141); OBERMAYER, JZ. 1956 S. 626; HANS JULIUS WOLFF, Verwaltungsrecht II S. 19.

97) KLEIN in Übertragung S. 45 f.; TRIEPEL, Delegation und Mandat S. 36—38.

98) MANGELS, JZ. 1957 S. 162; OBERMAYER, JZ. 1956 S. 628 f.; V. TUREGG-KRAUSS S. 117.

99) Hess. VGH. Urt. v. 24. 11. 1950 — OS 13/49, VerwRspr. Bd. 4 S. 565 f. (565); OBERMAYER, JZ. 1956 S. 629.

100) Vgl. GREWE, VVDStRL. H. 12 S. 171; vgl. WENKE, Nawiasky-Festschrift S. 288.

gehemmt [101]). Nur bei einer entsprechenden Bundeszuständigkeit ist der Abschluß von Verträgen über Gegenstände der Landesgesetzgebung praktisch möglich.

Es ist im übrigen ein wesentlicher Grundsatz des Bundesstaates, daß der Bundeszentralgewalt die Fähigkeit gegeben wird, für den Gesamtstaat ohne Beschränkung nach außen tätig zu werden [102]). Auf diese Weise wird eine Benachteiligung des Bundesstaates im zwischenstaatlichen Verkehr gegenüber dem Einheitsstaat vermieden. Manche Bundesstaatsverfassungen, wie z. B. die der USA in Art. II Abschnitt 2 Abs. 2 versperren im übrigen den Gliedstaaten überhaupt den unmittelbaren Verkehr mit dem Ausland [103]).

Gegen ein Vertragschließungsrecht des Bundes über Gesetzgebungsgegenstände der Länder wird noch vorgebracht, durch den Abschluß solcher Verträge könne der Bund die Gesetzgebungshoheit der Länder umgehen und aushöhlen [104]). Diese Gefahr wäre nur dann begründet, wenn durch den Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages bereits innerstaatliche Regelungen ergingen, die Landesgesetzen gleichstehen. Dies wird jedoch noch eingehend untersucht und verneint werden [105]).

Bei Betrachtung der Erfordernisse der Staatspraxis sprechen demnach Zweckmäßigkeitserwägungen für ein Vertragschließungsrecht des Bundes auch über Gegenstände der Landesgesetzgebung. Auch aus diesem Grund ist eine Auslegung des Art. 32 GG. im Sinne einer allumfassenden Vertragschlußzuständigkeit des Bundes zu bejahen.

ff. Ergebnis zu b

Bei Betrachtung des Wortlauts, der Vor- und der Entstehungsgeschichte des Art. 32 GG. und der Erfordernisse der Staatspraxis kommt man zu einem sachlich unbeschränkten Vertragschließungsrecht des Bundes gemäß Art. 32 Abs. 1 GG. Der Bund kann also auch über Sachgebiete, die der Gesetzgebungshoheit der Länder unterliegen, völkerrechtliche Verträge für die Bundesrepublik eingehen [106]). Die Länder haben insoweit ein konkurrierendes Vertragschließungs-

---

101) GREWE, VVDStRL. H. 12 S. 167; vgl. MENZEL, VVDStRL. H. 12 S. 205.

102) BEER, S. 194; BÖNING, DöV. 1957 S. 820; GREWE, VVDStRL. H. 12 S. 171; KRÜGER, Kaufmann-Festgabe S. 240 f.; vgl. MOSLER, ZaöRV. Bd. 16 S. 21.

103) GREWE, VVDStRL. H. 12 S. 171; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 32 Anm. II Abs. 2 (S. 776); MALLMANN, WbVR. Bd. III S. 642 (mit Beispielen); MENZEL, Völkerrecht S. 256 (mit Beispielen); MOSLER, Thoma-Festschrift S. 131; ders., ZaöRV. Bd. 16 S. 7.

104) V. STRALENHEIM ,BayVBl. 1955 S. 6; ferner erwähnt MENZEL, VVDStRL. H. 12 S. 205 eine solche Ansicht, ohne ihr zuzustimmen.

105) Siehe unten S. 51—55.

106) BECKER, DVBl. 1955 S. 110; BÖNING, DöV. 1957 S. 818; DÜNFRÜNDT, ZZuVSt. 1957 S. 362; GIESEKE, DöV. 1961 S. 658; GREWE, VVDStRL. H. 12 S. 166; CARL S. GROSS S. 97; HAAS, AöR. Bd. 78 S. 382; HAMANN Art. 32 Anm. 32 Anm. B 5; HECKT, DöV. 1958 S. 445; KAISER, ZaöRV. Bd. 18 S. 541; KAUFMANN in der Sondersitzung des BR. am 15. 6. 1951, Sitzungsbericht S. 21 = Europa Archiv 1951 S. 4325; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 32 Anm. V 2 b (S. 785—787), Art. 59 Anm. II 5 b (S. 1128); KRÜGER, Kaufmann-Festgabe S. 240 f.; KUTSCHER S. 26; MALLMANN, WbVR. Bd. III S. 644 f.; MENZEL, AöR. Bd. 79 S. 340 Fn. 23; ders., VVDStRL. H. 12 S. 205—207, 257; ders., Völkerrecht S. 257; PFEFFER V. SALOMON S. 18; PFEIFER, VVDStRL. H. 12 S. 244 (Disk.-Beitr.); PIGORSCH S. 75 f.; SCHÄTZEL, Wehrbeitrag II S. 638; SCHEUNER, Konkordatsprozeß II S. 709; ders., Wehrbeitrag II S. 152; SEIFERT-GEEB S. 133; SONN S. 141; Stellungnahme der Bundesregierung, Wehrbeitrag II S. 30; UDO WOLFF S. 69; offenlassend: GEIGER, BayVBl. 1957 S. 341; MOSLER, Staatslexikon Bd. 1 Sp. 759; a. A.: ANGERER S. 130 f., 148 f., 172; BEER S. 174 f.; BERNHARDT S. 142 f., 155—158, 199; HÄRLE, JIR. Bd. 11 S. 116 f.; HUGELMANN, VVDStRL. H. 12 S. 235 (Disk.-Beitr.); KARL-HEINZ KLEIN S. 52—56; KRAUS, AVR. Bd. 3 S. 421; ders., Wehrbeitrag I S. 144; MAUNZ, Staatsrecht S. 283; ders., in Maunz-Dürig Art. 32 Rdnr. 29—41; MERK VVDStRL. H. 12 S. 231 (Disk.-Beitr.); MOSLER, Bilfinger-Festschrift S. 255, 262; ders., Thoma-Festschrift S. 149 f.; einschränkend ders., ZaöRV. Bd. 16 S. 12; NAWIASKY, Grundgedanken S. 132; ders., VVDStRL. H. 12 S. 237 (Disk.-Beitr.); NAWIASKY-LECHNER S. 5; SCHLOCHAUER S. 108; V. STRALENHEIM, BayVBl. 1955 S. 6—9; WENKE, Nawiasky-Festschrift S. 287 f.

recht gemäß Art. 32 Abs. 3 GG., das aber unter dem Vorbehalt der Zustimmung der Bundesregierung steht.

Das Abschlußrecht der Länder erstreckt sich auf alle Sachgebiete, hinsichtlich derer ihnen das Recht der Gesetzgebung zusteht. Dies sind:

1.) die Sachgebiete der ausschließlichen Landesgesetzgebung (Art. 70 Abs. 1 GG.), 2.) die Sachgebiete der konkurrierenden Gesetzgebung, wenn der Bund insoweit noch nicht gesetzgeberisch tätig geworden ist (Art. 72 GG.), 3.) die Sachgebiete der ausschließlichen Bundesgesetzgebung, soweit ihm hierüber in einem Bundesgesetz die Gesetzgebungsbefugnis eingeräumt wurde (Art. 71 GG.).

c. Das Lindauer Abkommen

In der Staatspraxis der Bundesrepublik ist die Frage nach dem Umfang des Vertragschließungsrechts des Bundes vorläufig streitlos geworden.

In der Vergangenheit ist es wiederholt zu Meinungsverschiedenheiten in dieser Frage gekommen. Seit 1959 befaßte sich mehrmals der Rechtsausschuß des Bundesrates unter Beteiligung des Auswärtigen Amts mit dieser Angelegenheit. Bei den Beratungen stellte sich heraus, daß die Länder Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein ein unbeschränktes Vertragschließungsrecht des Bundes bejahten. Man bezeichnet diese Ansicht daher als „norddeutsche Auffassung". Ihr folgten die Bundesregierung und Berlin mit dem Unterschied, daß sie dem Bund zugleich das Recht zusprachen, alle von ihm geschlossenen Verträge in innerstaatliches Recht umzuwandeln. Von den Ländern Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und im wesentlichen auch Rheinland-Pfalz wurde demgegenüber die sogenannte „süddeutsche Auffassung" vertreten. Danach hat der Bund in Bezug auf Sachgebiete, die der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder unterliegen, kein Vertragschließungsrecht [107]). Bundesregierung und Länder gelangten dann zu einer Verständigung durch das sogenannte Lindauer Abkommen. Dieses wurde vom 23.—25. 10. bzw. am 14. 11. 1957 zwischen Vertretern der Bundesregierung und der Landesregierungen vereinbart [108]).

Im Lindauer Abkommen einigten sich Bundesregierung und Länder, Art. 73 Ziff. 1 und 5 und Art. 74 Ziff. 4 GG. für bestimmte Verträge weit auszulegen, wenn diese notwendigerweise oder in untergeordneten Nebenbestimmungen den Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder berühren. Als Beispiele werden u. a. Konsularverträge, Handelsverträge und Schiffahrtsverträge und Verträge über den Beitritt zu internationalen Organisationen genannt. Auf diese Weise kommt man für die von diesen Verträgen berührten Materien zu einer Gesetzgebungs- und einer — nach der süddeutschen Auffassung — ihr folgenden Vertragschlußzuständigkeit des Bundes. Falls auch bei dieser weiten Auslegung der Art. 73 Ziff. 1 und 5 und Art. 74 Ziff. 4 GG. die Vertragsmaterie in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fällt oder der Vertrag nicht den genannten Beispielen entspricht, soll die Bundesregierung das Einverständnis der Länder vor dem Abschluß einholen.

Weiterhin wurde vereinbart, daß für Verträge, die wesentliche Interessen der Länder berühren, gleichgültig ob sie die ausschließliche

---

107) Siehe Ausführungen des Berichterstatters des Rechtsausschusses des BR. Dr. WEBER in der BR.-Sitzung am 3. 5. 1957 u. Sitzungsbericht Nr. 176 S. 643, im Wortlaut auch bei Bräutigam, ZaöRV. Bd. 20 S. 113—117; ferner MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 32 Rdnr. 32 Fn. 1.

108) Wortlaut bei BRÄUTIGAM, ZaöRV. Bd. 20 S 116 Fn. 102 und bei MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 32 Rdnr. 45; teilweise bei BEER S. 199 f.; erwähnt bei: HÄRLE, JIR. Bd. 11 S. 117 f.; KATZENSTEIN, DöV. 1958 S. 597; MALLMANN, WbVR. Bd. III S. 644; ULE, NJW. 1963 S. 1437.

Zuständigkeit der Länder betreffen oder nicht, ein ständiges Gremium aus Vertretern der Länder gebildet wird. Dieses soll den beim Vertragschluß tätig werdenden Organen des Bundes während der Aushandlung internationaler Verträge als Gesprächspartner zur Verfügung stehen.

Am Anfang des Abkommens wird ausdrücklich betont, daß Bundesregierung und Länder an ihren bis dahin vertretenen Rechtsauffassungen festhalten. Irgendwelche Schlüsse, daß sich eine der geschilderten Ansichten zur Frage der Verteilung der Vertragschlußzuständigkeiten durchgesetzt habe, können aus dem Inhalt des Abkommens nicht gezogen werden [109]).

Hinsichtlich der Rechtsgültigkeit des Lindauer Abkommens bestehen keine Bedenken. Es findet hier keine Zuständigkeitsübertragung und auch keine Übertragung einer Zuständigkeitsausübung statt. Der Bund verpflichtet sich nur gegenüber den Ländern, seine allumfassende Vertragschlußzuständigkeit in einer bestimmten Weise auszuüben. Gegen eine solche vereinbarte Ausübungsregelung sind keine Einwände zu erheben. Wenn einem Hoheitsträger eine Zuständigkeit zugewiesen ist, unterliegt es seiner Entscheidung, in welcher Weise er sie ausübt. Die Art der Ausübung darf allerdings nicht verfassungs- oder rechtswidrig sein, was hier jedoch nicht der Fall ist.

Zu einer anderen Beurteilung des Lindauer Abkommens müßte man gelangen, wenn man ein Vertragschließungsrecht des Bundes über Gegenstände der Landesgesetzgebung verneinte. Dann enthielte das Abkommen eine Delegation der Vertragschlußzuständigkeiten der Länder an den Bund. Da sich im Grundgesetz eine hierfür erforderliche Ermächtigungsgrundlage nicht finden läßt [110]), wäre diese Delegation nicht rechtsgültig. Da im Lindauer Abkommen eine Delegation für eine unbestimmte Vielzahl von Fällen ausgesprochen wird, läge auch ein Verstoß gegen Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG. vor. Durch eine Delegation von Landeszuständigkeiten für eine unbestimmte Vielzahl von Fällen würde die grundgesetzliche Zuständigkeitsverteilung geändert. Dies ist laut Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG. nur durch verfassungsänderndes Gesetz, nicht aber durch Vereinbarung zwischen Bund und Ländern möglich. Das Lindauer Abkommen wäre, wenn nach dem Grundgesetz der Abschluß von Verträgen über Sachgebiete der Landesgesetzgebung den Ländern vorbehalten wäre, nicht rechtsgültig [111]). Oben wurde jedoch dargelegt, daß nach Art. 32 Abs. 1 GG. der Bund auch über Sachgebiete der Landesgesetzgebung völkerrechtliche Verträge für die Bundesrepublik schließen kann. Gegen die Regelung betreffend die Ausübung der allumfassenden Bundeszuständigkeit im Lindauer Abkommen bestehen daher keine Bedenken in rechtlicher Hinsicht.

Im übrigen sind die Rechtsgültigkeit des Lindauer Abkommens und der in diesem enthaltenen Ausübungsregelung der Vertragschlußzuständigkeit des Bundes ohne Bedeutung für die Frage, ob unter Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. 2. Alternative auch Verträge des Bundes über Gegenstände der Landesgesetzgebung fallen können. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. setzt die Verteilung der Vertragschlußzuständigkeiten zwischen Bund und Ländern als an anderer Stelle im Grundgesetz geregelt voraus [112]) und erfaßt nur die Verträge, deren Abschluß nach dieser grundgesetzlichen Regelung dem Bund zusteht [113]). Daher kann man bei der Auslegung des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. nur von der in Art. 32 GG. vorgenommenen Zuständigkeitsverteilung ausgehen. Die Modifizierung derselben durch das Lindauer Abkommen kann außer Betracht bleiben.

---

109) MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 32 Rdnr. 45 Ziff. 4 b Abs. 2.
110) Siehe oben S. 18.
111) BEER S. 200 f.; a. A. ohne nähere Begründung MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 32 Rdnr. 45.
112) Siehe oben S. 12.
113) Siehe oben S. 2.

d. Ergebnis zu 1

Als Ergebnis der Untersuchung über das Vertragschließungsrecht des Bundes ist festzuhalten, daß gemäß Art. 32 Abs. 1 GG. der Bund im Namen der Bundesrepublik auch Verträge schließen kann, die eine auf innerstaatlicher Ebene der Landesgesetzgebung vorbehaltene Regelung bezwecken. Es ist daher nicht von vornherein ausgeschlossen, daß auch solche Verträge unter den Begriff der „Verträge, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen" im Sinne der 2. Alternative des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. fallen können.

2. Verweisung auf die der Gesetzgebung des Bundes unterliegenden Sachgebiete

Wenn der Bund auch berechtigt ist, völkerrechtliche Verträge über Gegenstände der Landesgesetzgebung abzuschließen, so spricht gegen eine Anwendbarkeit des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. 2. Alternative auf diese Verträge doch der Wortlaut der Bestimmung. Es ist hier von Verträgen die Rede, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen.

Unter Gegenständen der Bundesgesetzgebung könnte man allerdings auch Regelungen verstehen, die dem Gesetzgebungsrecht der Länder unterliegen, wenn hier mit „Bund" der Bundesgesamtstaat Bundesrepublik gemeint wäre. Dann bedeutete „Bundesgesetzgebung" die gesamte Gesetzgebung innerhalb der Bundesrepublik, gleich ob sie durch den Bund als Zentralstaat oder die Länder als Gliedstaaten erfolgte [114]).

Dies könnte man damit begründen, daß auch der VII. Abschnitt des Grundgesetzes, der die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten sowohl für den Zentralstaat Bund als auch für die Länder enthält, die Überschrift „Die Gesetzgebung des Bundes" trägt. Eine solche Begründung wäre jedoch nicht überzeugend. Der VII. Grundgesetz-Abschnitt trägt deshalb die Überschrift „Die Gesetzgebung des Bundes", weil er im wesentlichen die Gesetzgebung des Zentralstaates Bund regelt. Für die Gesetzgebung der Länder legt er nur deren Zuständigkeit gegenüber der Gesetzgebung des Bundes fest. Für die Gesetzgebung des Bundes enthält er dagegen die Regelung des Gesetzgebungsverfahrens, die für die Länder in den Landesverfassungen getroffen ist. Aus diesem Grunde war es durchaus angebracht, in der Überschrift des Abschnitts nur von der Gesetzgebung des Bundes zu sprechen. Hiermit ist also die Gesetzgebung des Zentralstaates im Bundesstaat, nicht jede Gesetzgebung innerhalb des gesamten Bundesstaates gemeint.

Im übrigen geht dies auch schon aus Art. 71 GG. hervor, wo der ausschließlichen „Gesetzgebung des Bundes" die Befugnis der Länder zur Gesetzgebung gegenübergestellt wird. Mit „Gesetzgebung des Bundes" kann hier nur die des Zentralstaates gemeint sein. Dabei kann dieser Ausdruck keine andere Bedeutung als in der Überschrift des Abschnitts haben. Die Überschrift des VII. Grundgesetz-Abschnitts gibt also keinen Anhaltspunkt dafür her, daß in „Gegenstände der Bundesgesetzgebung" i. S. von Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. 2. Alternative „Bund" gleich „Bundesrepublik" aufzufassen ist.

Schließlich ist zu beachten, daß im Grundgesetz unter „Bundesgesetz" immer ein Gesetz des Bundes als des Zentralstaates, niemals ein innerhalb des Bundesgesamtstaates durch die Länder zu erlassendes Gesetz zu verstehen ist. Beispiele hierfür bieten Art. 38 Abs. 1,

---

114) HAAS, AöR. Bd. 78 S. 386.

41 Abs. 1, 77 Abs. 1, 83, 84 Abs. 1 GG. Dies muß auch für Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. gelten.

Bei wörtlicher Auslegung kommt man daher dazu, daß mit „Gegenständen der Bundesgesetzgebung" in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. die Regelung von Sachgebieten gemeint ist, die der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes unterliegen. Andernfalls hätte man die Formulierung „Gegenstände der Gesetzgebung" gebrauchen müssen.

Allerdings behauptet Grewe [115]), der Ausdruck „Bundesgesetzgebung" in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. beruhe auf einer Unachtsamkeit des Allgemeinen Redaktionsausschusses des Parlamentarischen Rates. Dieser habe einen Antrag, dafür das Wort „Gesetzgebung" zu wählen, nicht berücksichtigt. Auch aus anderen Quellen ergibt sich, daß ein Antrag, der u. a. eine solche Fassung des heutigen Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. bezweckte, von der SPD-Fraktion vor Eintritt in die 4. Lesung des Hauptausschusses gestellt worden war [116]). Es ist jedoch nirgends sonst erwähnt, daß die Nichtberücksichtigung auf einer Unachtsamkeit beruht.

Bei der Verfassungsauslegung muß — sofern nicht beachtliche Anhaltspunkte für das Gegenteil erkennbar sind — regelmäßig davon ausgegangen werden, daß der Verfassunggeber die auszulegende Verfassungsbestimmung überlegt und absichtlich in der vorliegenden Fassung formuliert hat. Hier kommt hinzu, daß der Allgemeine Redaktionsausschuß des Parlamentarischen Rates einem anderen Teil des Antrages der SPD-Fraktion Rechnung trug [117]). Daraus läßt sich ersehen, daß der Antrag nicht einfach übergangen wurde. Es kann also unterstellt werden, daß man den Antrag, in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. schlechthin von „Gegenständen der Gesetzgebung" zu sprechen, bewußt unberücksichtigt ließ [118]).

Demnach darf es nicht unbeachtet bleiben, daß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. auf die Gegenstände der Bundesgesetzgebung abstellt [119]). Er verweist insofern auf die Vorschriften des Grundgesetzes, die die dem Gesetzgebungsrecht des Bundes unterliegenden Sachgebiete aufzählen — im wesentlichen Art. 73—75 und 105 GG. Verträge, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, können daher nur solche sein, die eines der in diesen Vorschriften genannten Sachgebiete berühren [120]). Diese Verträge stehen nicht nur zu denen, die sich auf Gegenstände der Verwaltung beziehen, im Gegensatz, sondern auch zu denen, die sich auf Gegenstände der Landesgesetzgebung beziehen [121]). Unter Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. 2. Alternative fallen nur Verträge, die auf Herbeiführung eines Zustandes gerichtet sind, der auf innerstaatlicher Ebene durch Erlaß eines Bundesgesetzes — nicht etwa eines Landesgesetzes — zu schaffen wäre.

---

115) VVDStRL. H. 12 S. 163.
116) PR.-Drucks. 631 v. 25. 2. 1949; JöR. n. F. Bd. 1 S. 416; LEHR, Schriftl. Bericht S. 28; BERNHARDT S. 152; MENZEL in BK. Art. 59 Anm. I a. E.; PFEFFER V. SALOMON S. 25.
117) Vgl. JöR. n. F. Bd. 1 S. 416.
118) BERNHARDT S. 152; PFEFFER V. SALOMON S. 25, der angibt, der Antrag sei abgelehnt worden.
119) BÖNING, DöV. 1957 S. 820; vgl. BEER S. 182; für Art. 45 Abs. 3 WRV.: WOLGAST, AöR. Bd. 44 S. 25 f.
120) GIESE-SCHUNCK Art. 59 Anm. II 4; HECKT, DöV. 1958 S. 445 f.; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. IV 2 c letzter Abs. (S. 1140); MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 59 Rdnr. 17 Ziff. 3; für Art. 45 Abs. 3 WRV.: KRAUS, HdbDStR. II S. 346; a. A.: BVerfG. v. 29. 7. 1952 — 2 BvE 2/51, BVerfGE. Bd. 1 S. 372—396 (388); HAMANN Art. 59 Anm. B 6; MÜNCH, ZaöRV. Bd. 20 S. 231.
121) PFEFFER V. SALOMON S. 24 Fn. 3.

3. Die Gegenstände der völkerrechtlichen Verträge und der Begriff der auswärtigen Angelegenheiten i. S. von Art. 73 Ziff. 1 GG.

Die Frage, ob unter Verträgen, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, nur solche zu verstehen sind, deren Inhalt auf innerstaatlicher Ebene ein Gesetz des Bundes entspricht, wäre allerdings müßig, wenn sich ein völkerrechtlicher Vertrag nur auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen könnte. Dies wäre der Fall, wenn jedes von einem völkerrechtlichen Vertrag der Bundesrepublik berührte Sachgebiet ohne weiteres zu einer auswärtigen Angelegenheit i. S. von Art. 73 Ziff. 1 GG. würde [122]).

Unter den auswärtigen Angelegenheiten versteht man gemeinhin die Angelegenheiten eines Staates, die über sein Staatsgebiet hinauswirken. Sie unterscheiden sich von den inneren Angelegenheiten dadurch, daß die letzteren nur innerhalb des staatlichen Hoheitsbereichs Folgen zeitigen. Die inneren Angelegenheiten betreffen den eigenen Staatsbürger oder sonstige innerstaatliche Rechtssubjekte. Durch die auswärtigen Angelegenheiten hingegen wird der Staat gegenüber Rechtssubjekten außerhalb seiner Grenzen tätig. Er tritt dabei nicht als Gebietsherrscher auf, sondern als Glied der internationalen Völkergemeinschaft auf der Grundlage des Völkerrechts [123]).

Hiernach ist der Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages eine auswärtige Angelegenheit, denn er wirkt über das Staatsgebiet eines jeden der abschließenden Partner hinaus. Nicht aber ist auch jedes von dem Vertrag berührte Sachgebiet ohne weiteres eine auswärtige Angelegenheit. Ein völkerrechtlicher Vertrag kann z. B. die Staatsangehörigkeit in den vertragschließenden Staaten betreffen [124]). Die Staatsangehörigkeit ist ein Sachgebiet, das nur innerhalb des eigenen Staatsgebiets und nur für die eigenen Staatsbürger von Bedeutung ist. Auch wenn der Staat sich auf völkerrechtlicher Ebene verpflichtet, die Staatsangehörigkeit für sein Hoheitsgebiet in bestimmter Weise zu regeln, bleibt diese doch ein Sachgebiet des innerstaatlichen Bereichs. Auswärtige Angelegenheiten sind dagegen z. B. die Organisation des auswärtigen Dienstes, der Schutz der deutschen Staatsangehörigen und Interessen im Ausland, die Rechtsstellung ausländischer Missionen in Deutschland [125]). Es handelt sich hier um Sachgebiete, auf denen der Staat nach außerhalb seiner Staatsgrenzen tätig wird.

Daß nicht jeder Gegenstand eines völkerrechtlichen Vertrages eine auswärtige Angelegenheit i. S. von Art. 73 Ziff. 1 GG. ist, ergibt sich auch aus anderen Grundgesetz-Vorschriften.

Dies folgt einmal aus Art. 73 Ziff. 5 GG., der dem Bund das Gesetzgebungsrecht betreffend die Handels- und Schiffahrtsverträge gibt. Diese Vorschrift hätte keine Daseinsberechtigung, wenn die von völkerrechtlichen Verträgen berührten Sachgebiete ohnehin jeweils auswärtige Angelegenheiten wären. Dann wäre das Gesetzgebungsrecht über die Gegenstände der Handels- und Schiffahrtsverträge dem Bund

---

122) DUNFRUNDT, ZZuVSt. 1957 S. 363; GREWE, VVDStRL. H. 12 S. 177 Leitsatz IV c; KAUFMANN, Wehrbeitrag II S. 59; Abg. RUTSCHKE in der 29. Sitzung des BT. (3. Wahlperiode) am 9. 5. 1958, BT.-Prot. S. 1598; SCHEUNER, Konkordatsprozeß II S. 709; ders., Wehrbeitrag II S. 153; Wehrbeitrag III S. 355; offenlassend KATZENSTEIN, DöV. 1958 S. 594; für Art. 6 Ziff. 1 WRV.: HATSCHEK, Deutsches und preußisches Staatsrecht Bd. II S. 445 f.

123) OTTO V. GIERKE S. 130; vgl. KORDT, VVDStRL. H. 12 S. 250 (Disk.-Beitr.); vgl. KRAUS, Wehrbeitrag I S. 143; vgl. MOSLER, Bilfinger-Festschrift, S. 253; vgl. ders., Staatslexikon Bd. I Sp. 753.

124) Siehe oben S. 8.

125) BEER S. 169; BERNHARDT S. 145—147; BERTZEL, NJW. 1963 S. 788; HECKEL, AöR. Bd. 46 S. 214; KRAUS, Wehrbeitrag I S. 146; MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 32 Rdnr. 33; MOSLER, Bilfinger-Festschrift S. 266 f.

schon in Ziff. 1 des Art. 73 GG. zugewiesen, und eine Zuweisung in Ziff. 5 würde sich erübrigt haben [126]).

Ohne jede Bedeutung wäre bei einer solchen Auslegung des Begriffs der auswärtigen Angelegenheiten in Art. 73 Ziff. 1 GG. auch Art. 32 Abs. 3 GG. Diese Vorschrift gibt den Ländern ein Vertragschließungsrecht, soweit sie für die Gesetzgebung zuständig sind. Wenn die von einem völkerrechtlichen Vertrag berührten Sachgebiete aber immer auswärtige Angelegenheiten i. S. von Art. 73 Ziff. 1 GG. wären, besäße insoweit der Bund das Gesetzgebungsrecht, und für ein Vertragschließungsrecht der Länder wäre damit gar kein Raum mehr [127]).
Weiterhin spricht auch Art. 123 Abs. 2 GG. gegen eine so weite Auslegung des Art. 73 Ziff. 1 GG. In der erstgenannten Bestimmung ist von durch das Deutsche Reich geschlossenen Verträgen die Rede, die sich auf Gegenstände beziehen, für die nach dem Grundgesetz die Landesgesetzgebung zuständig ist. Solche Verträge sind nur denkbar, wenn die von einem völkerrechtlichen Vertrag berührten Sachgebiete nicht immer auswärtige Angelegenheiten i. S. von Art. 73 Ziff. 1 GG. sind.

Schließlich wäre es auch mit dem in Art. 20 Abs. 1 GG. ausgesprochenen Bundesstaatsprinzip nicht vereinbar, wenn die Gegenstände völkerrechtlicher Verträge immer auswärtige Angelegenheiten i. S. von Art. 73 Ziff. 1 GG. wären. Der Bund könnte sich über jedes Sachgebiet die Gesetzgebungszuständigkeit selbst schaffen, indem er es zum Gegenstand eines Völkerrechtsvertrages machte. Damit stände die Ordnung der Gesetzgebungszuständigkeiten zur Verfügung des Bundes. Dieser könnte das Gesetzgebungsrecht der Länder aushöhlen. Eine solche Aufweichung des Bundesstaatsprinzips, das gerade eine gewisse Eigenständigkeit der Länder gegenüber dem Zentralstaat Bund beinhaltet, kann vom Grundgesetzgeber nicht gewollt sein [128]). Demnach verbietet sich eine Auslegung des Art. 73 Ziff. 1 GG. in dem Sinne, daß jeder Völkervertragsgegenstand eine auswärtige Angelegenheit sei [129]). Ein völkerrechtlicher Vertrag bezieht sich nicht zwingend immer auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung. Es sind auch Verträge denkbar, die sich auf Gegenstände der Landesgesetzgebung beziehen.

III. Ergebnis zu § 5

Verträge, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung im Sinne der 2. Alternative des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. beziehen, sind solche, deren Inhalt auf innerstaatlicher Ebene ein Bundesgesetz entspricht. Zwar verweist Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. 2. Alternative auf die Art. 73—75 und 105 GG., es genügt aber nicht, daß ein Vertrag eines der dort genannten Sachgebiete betrifft. Erforderlich ist, daß die von dem Vertrag bezweckte Regelung auf innerstaatlicher Ebene nur durch Gesetz herbeizuführen ist oder herbeigeführt wurde. Dabei genügt auch ein formelles Gesetz ohne materiellen Gesetzesinhalt, nicht hingegen ein nur materielles Gesetz. Verträge über Gegenstände

---

126) ANGERER, S. 119; BERBER, Nawiasky-Festschrift S. 253; MOSLER, Bilfinger-Festschrift S. 266; vgl. BERNHARDT S. 146 f.

127) BERTZEL, NJW. 1963 S. 787; MOSLER, Bilfinger-Festschrift S. 255, 266; NAWIASKY-LECHNER S. 6; UDO WOLFF S. 66 f.; vgl. BERNHARDT S. 148.

128) Vgl. BÖNING, DöV. 1957 S. 820; vgl. HECKEL, AöR. Bd. 46 S. 214 f.; vgl. KRAUS, Wehrbeitrag I S. 146; vgl. PELZER, DöV. 1959 S. 53; vgl. PFEFFER V. SALOMON S. 29.

129) BEER S. 171; BERBER, Nawiasky-Festschrift S. 253; BERNHARDT S. 145—150; BERTZEL, NJW. 1963 S. 787; BÖNING, DöV. 1957 S. 820; KAISER, ZaöRV. Bd. 18 S. 549; KRAUS, Wehrbeitrag I S. 146; MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 32 Rdnr. 33; MOSLER, Bilfinger-Festschrift S. 255, 266; NAWIASKY-LECHNER S. 6; PELZER, DöV. 1959 S. 53; PFEFFER V. SALOMON S. 33 f.; VON STRALENHEIM, BayVBl. 1955 S. 6; für Art. 6 Ziff. 1 WRV.: GEBHARD Art. 6 Anm. 2 c; HEKKEL, AöR. Bd. 46 S. 214 f.

der Rechtsverordnunggebung fallen also nicht unter Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. 2. Alternative.

Da diese Vorschrift nur von Gegenständen der Bundesgesetzgebung spricht, erfaßt sie ferner nicht Verträge, die eine Regelung herbeiführen sollen, welche innerstaatlich durch Erlaß von Landesgesetzen zu treffen wäre. Der Bund ist zum Abschluß solcher Verträge nach Art. 32 Abs. 1 GG. allerdings berechtigt. Die durch einen solchen Vertrag berührten Sachgebiete werden jedoch nicht etwa über Art. 73 Ziff. 1 GG. Gegenstände der Bundesgesetzgebung. Sie unterliegen der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder, und die sie betreffenden Verträge des Bundes fallen nicht unter die 2. Alternative des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG.

§ 6 Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln

I. Außenpolitische Beziehungen der Bundesrepublik

Der Begriff der politischen Beziehungen läßt sich nicht ohne weiteres klären, weil das Wort „politisch" sehr vieldeutig ist und für sich betrachtet fast keinen eigenen Sinn hat [130]). Das Wort ist abgeleitet von dem griechischen Substantiv „polis", das Staat bedeutet. Im ursprünglichen Sinne wird unter „politisch" alles verstanden, was mit dem Staat und den Staatsgeschäften zu tun hat [131]). In dieser umfassenden Bedeutung kann das Wort in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. 1. Alternative nicht gebraucht sein. Es wird dort im Zusammenhang mit Staatsverträgen verwendet. Ein Staatsvertrag regelt immer Beziehungen eines Staates, also „politische" Beziehungen im ursprünglichen Sinne. Eine besondere Erwähnung der Regelung der politischen Beziehungen wäre entbehrlich und überflüssig, wenn der Begriff „politisch" in seiner ursprünglichen Bedeutung gebraucht wäre [132]).

Im weiteren Sinne sieht man heute als „politisch" alles das an, was darauf gerichtet ist, eine Machtstellung zu schaffen oder zu erhalten [133]). In diesem Sinne ist denn auch der Krieg eine „Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln" [134]). Politik kann in allen Sachbereichen betrieben werden [135]). So kennt man z. B. die Begriffe der Parteipolitik, Sozialpolitik, Familienpolitik [136]). Sowohl Einzelpersonen als auch Kollektive können Politik treiben.

Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. spricht von politischen Beziehungen des Bundes, die geregelt werden durch völkerrechtliche Verträge. Dabei erscheint es wieder unklar, ob mit „Bund" hier der Bundesgesamtstaat oder nur der Zentralstaat gemeint ist. Die in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. genannten Verträge sind solche des Bundesgesamtstaates Bundesrepublik [137]). Verträge der Bundesrepublik üben einen Einfluß auf deren Machtbeziehungen aus, nicht aber auf die des Zentralstaates im Bundesstaat. Daher sind hier die politischen Beziehungen der Bundesrepublik gemeint [138]).

---

130) Abg. DR. SCHMID in der 33. Sitzung des HA. des PR. am 8. 1. 1949, HA.-StenBer. S. 404, siehe JöR. n. F. Bd. 1 S. 414; BEER S. 20; MENZEL, VVDStRL. H. 12 S. 187; STUBEN S. 26; vgl. WENGLER, Begriff S. 7.

131) BARANDON S. 3 f.; vgl. auch BROCKHAUS Bd. IX S. 273 Stichwort „Politik" Ziff. 1.

132) BVerfG. Urt. v. 29. 7. 1952 — 2 BvE 2/51, BVerfGE. Bd. 1 S. 372—396 (381); FEDERER, JöR. n. F. Bd. 3 S. 46; KLEIN, JIR. Bd. 3 S. 47; MENZEL, AöR. Bd. 79 S. 334.

133) BROCKHAUS Bd. IX S. 273 Stichwort „Politik" Ziff. 1; vgl. STEFFEN S. 15; vgl. ferner VON WIESE S. 51.

134) V. CLAUSEWITZ S. 50 KRUGER, Auswärtige Verwaltung S. 2; vgl. ferner SCHMITT, Der Begriff des Politischen S. 16 Fn. 7

135) BROCKHAUS a. a. O.

136) Weitere Beispiele bei SCHMITT, Der Begriff des Politischen S. 12.

137) Siehe oben S. 2.

138) KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 20 Anm. III 2 Abs. 2 (S. 589); SCHÄFER, NJW. 1961 S. 1282; SCHLOCHAUER S. 108.

Wenn diese Beziehungen durch Verträge mit auswärtigen Völkerrechtssubjekten — nur solche stehen in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. in Rede [139]) — beinflußt werden, so muß hier eine Machtstellung im außerstaatlichen Bereich, in der Gemeinschaft mit den anderen Staaten gemeint sein. Das Streben eines Staates nach Erringung oder um Erhaltung einer solchen Machtstellung bezeichnet man als Außenpolitik [140]). Die in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. erwähnten politischen Beziehungen sind also außenpolitische Beziehungen der Bundesrepublik [141]).

Wenn hier von einer Machtstellung innerhalb der Staatengemeinschaft gesprochen wird, so ist darunter nicht die Herrschaft über andere Staaten oder sonstige Völkerrechtssubjekte zu verstehen. Macht im hier gemeinten Sinne beruht auf dem Gewicht und der Bedeutung, die ein Staat in der Völkergemeinschaft genießt [142]). Außenpolitische Beziehungen der Bundesrepublik sind daher solche, die wesentlich und unmittelbar den Bestand der Bundesrepublik oder deren Stellung und Gewicht innerhalb der Staatengemeinschaft oder die Ordnung der Staatengemeinschaft betreffen [143]).

II. Regelung der außenpolitischen Beziehungen

Die durch Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. 1. Alternative zu erfassenden Verträge müssen die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik r e g e l n. „Regeln" bedeutet im allgemeinen Sprachgebrauch soviel wie „auf eine gewisse Dauer festlegen". Die außenpolitischen Beziehungen werden geregelt, wenn die Bundesrepublik in ihrer Außenpolitik in gewissem Umfang festgelegt wird. Durch die Verwendung des Wortes regeln wird zum Ausdruck gebracht, daß unter die 1. Alternative des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. nur Verträge fallen sollen, die besonders einschneidende und gewichtige Auswirkungen für die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik haben.

Daß hier nur Verträge von besonderer Bedeutung gemeint sind, ergibt sich auch aus der Beteiligung der für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften.

Hauptorgane der Bundesgesetzgebung sind Bundestag und Bundesrat, also das Parlament. Im frühkonstitutionellen Staat hatte das Parlament die Aufgabe, die Interessen des Volkes gegenüber dem Monarchen zu wahren und eine Willkürherrschaft zu verhindern. Es wurde daher auch als Volksvertretung bezeichnet. Während im absolutistischen Staat alle Funktionen der Staatsgewalt in der Hand des Monarchen gewesen waren, wurden nun besonders wichtige Akte der Staatstätigkeit von der Entscheidung des Parlaments abhängig gemacht.

Von besonderem Gewicht war für das Parlament als Volksvertretung die Rechtsetzung, da durch diese die Eingriffe in Freiheit und Eigentum der Staatsbürger oder sonstiger staatsunterworfener Rechtssubjekte geregelt wurden. Die Rechtsetzung wurde Hauptaufgabe des Parlaments. Daneben unterlagen seiner Entscheidung Akte der Staatsleitung von besonderer Tragweite. Dies wurde erreicht, indem sie

---

139) Siehe oben S. 3.
140) KRÜGER, Auswärtige Verwaltung S. 2.
141) BEER S. 22.
142) BVerfG. Urt. v. 29. 7. 1952 — 2 BvE 2/51, BVerfGE. Bd. 1 S. 372—396 (383); FEDERER, JöR. n. F. Bd. 3 S. 47; KLEIN, JIR. Bd. 3 S. 47.
143) BVerfG. a. a. O. S. 382; ERLER S. 172; GREWE, VVDSTRL. H. 12 S. 157; HAMANN Art. 59 Anm. B 5; KLEIN, JIR. Bd. 3 S. 47; ders. in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. IV 2 b Abs. 1 (S. 1136); MENZEL, AöR. Bd. 79 S. 335; MOSLER, ZaöRV. Bd. 16 S. 19; SEIFERT-GEEB S. 140 m; STUBEN S. 27.

unter Gesetzesvorbehalt gestellt wurden. So muß z. B. von altersher der Haushaltsplan durch Gesetz genehmigt werden [144]).

Auch heute haben Bundestag und Bundesrat die Aufgabe, die Interessen der Staatsbürger gegenüber den Exekutivorganen zu wahren. Daher obliegt ihnen die Rechtsetzung, soweit nicht in Fällen geringerer Bedeutung den Exekutivorganen die Befugnis zur Rechtsverordnunggebung verliehen ist. Daneben unterliegen Staatsleitungsakte von besonderer Wichtigkeit ihrer Entscheidung [145]). Nach dem Grundgesetz entscheidet das Parlament u. a. über folgende Akte der Staatsleitung aus dem innerstaatlichen Bereich: die Neugliederung des Bundesgebiets (Art. 29 Abs. 1 S. 1 GG.), die Feststellung des Bundeshaushaltsplans (Art. 110 Abs. 2 GG.), die Kreditbeschaffung und -gewährung (Art. 115 GG.). Aus dem außerstaatlichen Bereich sind die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen (Art. 24 Abs. 1 GG.) und der Friedensschluß (Art. 59a Abs. 4 GG.) Sache des Parlaments. Indem das Grundgesetz diese Gegenstände unter Gesetzesvorbehalt stellt, werden sie der Entscheidung des Parlaments unterworfen. Ausnahmslos handelt es sich hier um Staatshandlungen von großer Tragweite, weil sie das Leben und den Bestand des Staates oder seine Stellung im außerstaatlichen Bereich maßgeblich beeinflussen.

In diesem Zusammenhang ist auch das Mitspracherecht der für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften beim Abschluß gewisser völkerrechtlicher Verträge gemäß Art. 19 Abs. 2 S. 1 GG. zu nennen. Ihnen ist hier ein Mitspracherecht gegeben, indem man für den Vertragschluß das Erfordernis ihrer Zustimmung oder Mitwirkung in Gesetzesform aufstellte. Dabei muß es sich aber um Verträge von außergewöhnlicher Bedeutung handeln. Denn nur dann ist nach den eben gemachten Ausführungen ein Tätigwerden des Parlaments sinnvoll und gerechtfertigt.

Das Gewicht der in der 2. Alternative des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. genannten Verträge ergibt sich schon daraus, daß sie sich auf Gegenstände beziehen, deren Regelung innerstaatlich den Legislativorganen vorbehalten ist. Sie betreffen also Gegenstände der Rechtsetzung oder der Staatsleitung, die wegen ihrer Bedeutung der Entscheidung der Legislativorgane unterliegen. Über diese Angelegenheiten, über die die Exekutivorgane wegen ihrer Wichtigkeit innerstaatlich nicht allein verfügen dürfen, sollen jene ohne Beteiligung der für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften auch keine völkerrechtlichen Verträge abschließen können.

Bei den in der 1. Alternative des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. genannten Verträgen, die die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regeln, kann es sich ebenfalls nur um solche von besonderer Bedeutung handeln. Der Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages ist ein Akt der Staatsleitung. Die Staatsleitung fällt regelmäßig in den Tätigkeitsbereich der Exekutivorgane. Dem Einflußrecht der Legislativorgane unterliegen, wie oben ausgeführt, nur Staatsleitungsakte von außergewöhnlicher Tragweite. Dies gilt auch für die Staatsleitung im außerstaatlichen Bereich, für die Ausübung der sogenannten auswärtigen Gewalt [146]).

Allerdings wird hiergegen vorgebracht, im Bereich der auswärtigen Gewalt sei der Regelfall, daß Exekutivorgane und Legislativorgane

144) Siehe Art. 59 aRV., 85 WRV., Art. 110 Abs. 2 GG., sowie die früheren und heutigen Gliedstaatsverfassungen.

145) Vgl. MERCKER S. 8 f.; diesem zustimmend KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 a Anm. III 4 a (S. 1160); vgl. auch THOMA, HdbDStR. II S. 117, 148.

146) BVerfG. Urt. v. 29. 7. 1952 — 2 BvE 3/51, BVerfGE. Bd. 1 S. 351—372 (369); Urt. v. 29. 7. 1952 — 2 BvE 2/51, BVerfGE. Bd. 1 S. 372—396 (394); Urt. v. 30. 6. 1956 — 2 BvE 1/52, BVerfGE. Bd. 2 S. 347—380 (379); ANGERER S. 39 f., 60; BÖNING, DöV. 1957 S. 820; GREWE, VVDStRL. H. 12 S. 135 f.; MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 32 Rdnr. 8.

zusammen tätig würden. Die auswärtige Gewalt sei eine zwischen Exekutive und Legislative „kombinierte Gewalt" [147]). Dabei wird jedoch eingeräumt, daß es sich in den Fällen, aus denen diese Regel abgeleitet wird, um außenpolitische Akte von besonderer Bedeutung handelt [148]).

Nach beiden Ansichten unterfallen also nur Akte besonderen Gewichts der Beteiligung der Legislativorgane. Daher kann auch die in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. 1. Alternative vorgeschriebene Beteiligung der für die Bundesgesetzgebung zuständigen Organe nur besonders wichtige Verträge erfassen. Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln, sind daher nur solche, die für die Außenpolitik der Bundesrepublik von grundlegender Bedeutung sind [149]).

Es genügt daher nicht, daß ein Vertrag nur nebensächliche, vielleicht sogar ungewollte und unerwartete Auswirkungen für die außenpolitischen Beziehungen hat. Auch wesentliche Auswirkungen auf die innenpolitischen, wirtschaftlichen oder sozialen Verhältnisse der Bundesrepublik sind nicht ausreichend [150]). Die außenpolitischen Beziehungen müssen nicht nur berührt, sondern im oben angegebenen Sinne „geregelt" werden [151]).

Im übrigen ist festzustellen, daß beiden Alternativen des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. die gleiche „ratio legis" zu Grunde liegt. In beiden Fällen sollte für den Abschluß von völkerrechtlichen Verträgen, die für die Bundesrepublik von besonderer Tragweite sind, eine Gewaltenhemmung bewirkt werden, indem man ihn von der Beteiligung der Legislativorgane abhängig machte. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. nennt in seinen beiden Alternativen für die Bundesrepublik besonders wichtige Verträge [152]).

III. Sachlicher Inhalt der Verträge, die die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regeln

Der sachliche Inhalt der Verträge, die eine Regelung der außenpolitischen Beziehungen bewirken können, kann verschiedenster Art sein. Der Verfassunggeber wollte den Kreis der von der 1. Alternative des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. erfaßten Verträge hinsichtlich der von ihnen berührten Sachgebiete möglichst weit ziehen [153]), um den sich ständig wandelnden Verhältnissen im Zusammenleben der Staaten und den Gegebenheiten des Einzelfalls gerecht werden zu können [154]).

Wenn die 1. Alternative des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. in dieser Hinsicht weit auszulegen ist, so bildet dies keinen Widerspruch zu dem Erfordernis einer engen Auslegung des Begriffs der Regelung [155]). Indem die Verträge, die die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regeln, bezüglich ihres sachlichen Inhalts keine Begrenzung erfahren, wird nur der Kreis der Verträge weit gefaßt, die unter die 1. Alternative des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. fallen können. Ob

147) MENZEL, VVDStRL. H. 12 S. 194; ders. AöR. Bd. 79 S. 348; ihm folgend BAADE S. 115—121, 224.
148) MENZEL, VVDStRL. H. 12 S. 195; ders. AöR. Bd. 79 S. 348.
149) BACKSMANN, DVBl. 1956 S. 317; BEER S. 32, 143; MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 59 Anm. 20.
150) BVerfG. Urt. v. 29. 7. 1952 — 2BvE 2/51, BVerfGE. Bd. 1 S. 372—396 (382); BEER S. 21; BERNHARDT S. 193; ERLER S. 172; FEDERER, JöR. n. F. Bd. 3 S. 47; GIESE-SCHUNCK Art. 59 Anm. II 4; GREWE, VVDStRL. H. 1 S. 157; KLEIN in v. Mangoldt-Klein, Art. 59 Anm. IV 2 b Abs. 2 (S. 1136 f.); MENZEL, AöR. Bd. 69 S. 335; MOSLER, Bilfinger-Festschrift S. 295; NAWIASKY-LECHNER S. 6; STUBEN S. 27.
151) MAUNZ, Staatsrecht S. 282; ders. in Maunz-Dürig Art. 59 Rdnr. 15 Ziff. 4.
152) APELT, NJW. 1949 S. 483; KAUFMANN, Jellinek-Gedschr., S. 541; MOSLER, Bilfinger-Festschrift S. 295; ders., Staatslexikon Bd. I Sp. 758; vgl. ferner MENZEL, VVDStRL. H. 12 S. 194; für Art. 45 Abs. 3 WRV.: vgl. HECKEL, AöR. Bd. 46 S. 220.
153) KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. IV 2 a (S. 1136); MENZEL in BK. Art. 59 Anm. II 5.
154) BVerfG. Urt. v. 29. 7. 1952 — 2BvE 2/51, BVerfGE. Bd. 1 S. 372—396 (381); KLEIN a. a. O.
155) So aber KLEIN a. a. O.

diese Bestimmung im Einzelfall tatsächlich anwendbar ist, bestimmt sich danach, ob die Voraussetzungen der Regelung im oben aufgezeigten Sinne erfüllt sind. Durch das Erfordernis der Regelung der außenpolitischen Beziehungen werden aus der Menge der Verträge, die nach ihrem sachlichen Inhalt irgendeinen Einfluß auf die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik ausüben, diejenigen herausgehoben, die von besonderer außenpolitischer Bedeutung sind. Auch wenn der Kreis den von Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. 1. Alternative erfaßten Verträge sachinhaltsmäßig weit zu ziehen ist, so fallen doch nur besonders wichtige Verträge unter diese Bestimmung.

Fast immer werden die außenpolitischen Beziehungen geregelt durch Verträge, die Sachgebiete des außerstaatlichen Bereichs betreffen. Denn Verträge solchen Inhalts sollen das Verhältnis der Vertragspartner auf zwischenstaatlicher Ebene und ihr Verhalten in der Staatengemeinschaft festlegen. Sie wirken sich daher in der Regel unmittelbar auf die internationale Stellung der Vertragspartner aus. Zuerst ist dabei an Bündnisse zu denken. Diese waren in Art. 45 Abs. 3 WRV. neben den sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehenden Verträgen genannt und sollten auch von der 1. Alternative des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. erfaßt werden [156]). Weiter gehören hierher Nichtangriffs-, Neutralitäts-, Schiedsverträge und ähnliche [157]). Die außenpolitischen Beziehungen können aber auch geregelt werden durch Verträge über Sachgebiete, die dem innerstaatlichen Bereich angehören, wenn der betreffende Vertrag nicht nur die Ordnung dieses Sachgebiets, sondern auch eine bestimmte Gestaltung des Verhältnisses der Vertragspartner auf zwischenstaatlicher Ebene bezweckt [158]). Die völkervertragliche Ordnung des berührten Sachgebiets ist in einem solchen Fall ganz oder zum Teil nur Mittel zum Zweck. Ist sie hingegen Selbstzweck, bezeichnet man solche Verträge als fachlich-technische Abkommen [159]) oder als Verkehrsverträge [160]).

Nicht nur der Ordnung eines Sachgebiets aus dem innerstaatlichen Bereich, sondern auch der Schaffung oder Förderung eines Freundschaftsverhältnisses zu einem anderen Staat würde z. B. ein Vertrag der Bundesrepublik mit einem Nachbarstaat über die Angleichung des Sprach- und des Geschichtsunterrichts dienen. Ein Vertrag dieses Inhalts fördert das gegenseitige Verständnis der Völker und wirkt sich auf die politischen Beziehungen der Bundesrepublik und des Vertragspartners aus [161]). Der deutsch-französische Vertrag vom 24. 1. 1963 [162]) enthält im Abschnitt IV Abs. 1a Bestimmungen über die Gestaltung des Sprachunterrichts in der Bundesrepublik und in Frankreich. Dort wird ausdrücklich „die wesentliche Bedeutung, die der Kenntnis der Sprache des anderen in jedem der beiden Länder zukommt", anerkannt. Dieser Vertrag regelt die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik — vor allem allerdings infolge weiterer in ihm enthaltener Bestimmungen. Es sind aber auch Fälle denkbar — etwa ein Vertrag der Bundesrepublik mit einem Ostblockstaat —, in denen allein Abmachungen über die Gestaltung des

---

156) Abg. DR. V. MANGOLDT in der 29. Sitzung des Organisations-Ausschusses des PR., JöR. n. F. Bd. 1 S. 414.

157) BVerfG. Urt. v. 29. 7. 1952 — 2 BvE 2/51, BVerfGE. Bd. 1 S. 372—396 (381); FEDERER, JöR. n. F. Bd. 3 S. 47; KLEIN, JIR. Bd. 3 S. 47; MENZEL in BK. Art. 59 Anm. II 5; ders., AöR. Bd. 79 S. 335 (mit weiteren Beispielen); SEIFERT-GEEB S. 140 m.

158) MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 59 Rdnr. 15 Ziff. 4; vgl. MENZEL, AöR. Bd. 79 S. 337.

159) BVerfG. Urt. v. 29. 7. 1952 — 2 BvE 2/51, BVerfGE. Bd. 1 S. 372—396 (388); KOELLREUTTER S. 201; MENZEL in BK. Art. 59 Anm. II 5; WABNITZ S. 92.

160) KLEIN, JIR. Bd. 3 S. 45; ders., WbVR. Bd. II S. 324.

161) Vgl. KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. IV 2 b Abs. 2 (S. 1137), der dies schon für einen derartigen Vertrag eines einzelnen Bundeslandes bejaht.

162) BGBl. II 1963 S. 707.

Schulunterrichts die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regeln [163]).

Beispiele für Verträge fachlich-technischen Charakters sind solche über das Eisenbahn-, das Post- und das Sanitätswesen, ferner über den Schutz der Urheberrechte. Bei ihnen ist eine zweckmäßige internationale Gestaltung des betreffenden Sachgegenstandes alleiniger Beweggrund für den Vertragschluß [164]).

Zweifelhaft ist die Regelung der außenpolitischen Beziehungen durch Handelsverträge. Gegenstand derselben ist der Warenaustausch zwischen zwei oder mehreren Staaten, was meist keinen Einfluß auf deren internationale Machtstellung hat. In gewissen Fällen können aber auf diese Weise nicht nur „Marktbeziehungen", sondern auch „Machtbeziehungen" geregelt werden [165]). Gerade damit Verträge dieser Art von der 1. Alternative des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. erfaßt würden, wurde vom Verfassunggeber statt des ursprünglich vorgeschlagenen Ausdrucks „politische Verträge" die heutige Formulierung gewählt. Bei der Beratung des Artikels im Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates wurde darauf hingewiesen, daß unter den Begriff politische Verträge nicht die Handelsverträge fielen, in denen gelegentlich mehr politische Momente enthalten sein könnten als in einem Bündnisvertrag [166]).

Ein Handelsvertrag mit politischem Einschlag ist z. B. dann gegeben, wenn die beteiligten Staaten durch den Abschluß des Vertrages ihre Volkswirtschaft ergänzen wollen, um ihre gemeinsame Stellung im internationalen Wettbewerb zu stärken [167]). Ein weiterer Fall wäre der, daß ein Staat ein festes System von Handelsschranken um sich herum errichtet hat und dieses durch einen Handelsvertrag mit einem einzelnen Staat, zu dem er freundschaftliche Beziehungen anknüpfen möchte, durchbricht [168]).

Ein aktuelles Beispiel eines Handelsvertrages mit politischem Gehalt ist das am 7. 3. 1963 unterzeichnete deutsch-polnische Handelsabkommen [169]). Dieses Abkommen ist für die Bundesrepublik wirtschaftlich nicht sonderlich wichtig. Seine Hauptaufgabe ist, Kontakte zur Regierung Polens und ein besseres Verhältnis zu dieser herzustellen. Die außenpolitischen Beziehungen werden also durch das Abkommen ohne Zweifel berührt. Fraglich ist, ob sie auch geregelt werden. Wenn man bedenkt, daß die Bundesregierung durch dieses Abkommen eine neue Ostpolitik anbahnen möchte [170]), muß man dies bejahen. Daß für den Vertrag nicht die Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. eingeholt wurde, begegnet daher verfassungsrechtlichen Bedenken.

Die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik würden durch einen solchen Handelsvertrag mit einem Ostblockstaat sicher geregelt, wenn der Vertrag für das Gebiet der Bundesrepublik ohne West-Berlin gelten sollte. Hierin könnte die Anerkennung einer Nichtzugehörigkeit von West-Berlin zur Bundesrepublik gesehen werden. Dies wäre von einschneidender Bedeutung für die Außen- und die Wiedervereinigungspolitik der Bundesrepublik.

---

163) So BERNHARDT S. 192 schon für einen Vertrag eines einzelnen Bundeslandes; a. A. wohl BEER S. 22.

164) ERLER S. 168; KRÜGER, Auswärtige Verwaltung S. 2; RÄNK S. 22.

165) BVerfG. Urt. v. 29. 7. 1952 — 2 BvE 2/51, BVerfGE. Bd. 1 S. 372—396 (383); ERLER S. 173; FEDRER, JöR n. F. Bd. 3 S. 47; KLEIN, JIR. Bd. 3 S. 47; MENZEL, AöR. Bd. 79 S. 336; WABNITZ S. 93.

166) Abg. DR. SCHMID in der 33. Sitzung des HA. am 8. 1. 1949, HA.-StenBer. S. 404, siehe JöR. n. F. Bd. 1 S. 414.

167) BVerfG. a. a. O.; MENZEL, AöR. Bd. 79 S. 336.

168) BVerfG. a. a. O. S. 386.

169) Zu dessen Inhalt siehe Mitteilung des Auswärtigen Amts, BAnz. Nr. 48 v. 9. 3. 1963 S. 3 f. = Bull. Nr. 43 v. 8. 3. 1963 S. 390.

170) „Be.", „Die Welt" Nr. 57 v. 8. 3. 1963 S. 1; vgl. Bundesaußenminister DR. SCHRÖDER in einem Interview gegenüber der Deutschen Presse-Agentur, Bull. Nr. 43 v. 8. 3. 1963 S. 389.

Auch Handelsverträge können also möglicherweise die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regeln und unter die 1. Alternative des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. fallen [171]).

Verträge welchen Inhalts die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regeln, kann demnach allgemein nicht gesagt werden. In erster Linie kommen Verträge über Sachgebiete des außerstaatlichen Bereichs in Betracht, doch können auch solche über innerstaatliche Sachgebiete eine Regelung der außenpolitischen Beziehungen enthalten [172]). Der sachliche Vertragsinhalt bietet kein abschließendes Abgrenzungsmerkmal. Entscheidend ist die Bedeutung des Vertrages für die Außenpolitik der Bundesrepublik. Hierüber kann nur im konkreten Einzelfall etwas ausgesagt werden [173]).

Zu erwähnen ist noch, daß der Begriff der Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln, i. S. von Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. nicht gleichzusetzen ist mit dem hergebrachten Begriff der politischen Verträge. Unter den politischen Verträgen im hergebrachten Sinne versteht man regelmäßig solche über Sachgebiete des außerstaatlichen Bereichs, die unmittelbar das politische Verhältnis der vertragschließenden Staaten zueinander zum Gegenstand haben [174]). Nicht zu ihnen rechnet man z. B. die Handelsverträge [175]). Außenpolitische Regelungsverträge i. S. von Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. dagegen sind hinsichtlich ihres sachlichen Inhalts nicht abgrenzbar. Aus der Entstehungsgeschichte ergibt sich, daß eine Anwendung der 1. Alternative des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. gerade ermöglicht werden sollte, indem man den Ausdruck „Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln" und nicht „politische Verträge" gebrauchte [176]). Der Begriff des außenpolitischen Regelungsvertrages ist demnach bezüglich der Vertragsgegenstände umfassender als der des politischen Vertrages im hergebrachten Sinne und darf nicht mit diesem gleichgesetzt werden [177]).

IV. Verhältnis des Begriffs der Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln, zu dem der Verträge, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen

Hinsichtlich des Verhältnisses der beiden Alternativen des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. zueinander wird die Ansicht vertreten, daß diese sich begrifflich gegenseitig ausschlössen [178]). Danach könnte ein Vertrag, der die Schaffung eines Zustandes bezweckt, welcher auf innerstaatlicher Ebene nur durch Erlaß eines Bundesgesetzes herbeizuführen wäre, niemals ein solcher sein, der die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regelt.

---

171) BVerfG. a. a. O. S. 383; ERLER S. 173; FEDERER, JöR. n. F. Bd. 3 S. 47; HAMANN Art. 59 Anm. B 5; KLEIN, JIR. Bd. 3 S. 47; ders. in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. IV 2 b Abs. 3 (S. 1137); KOELLREUTTER S. 201; KNIESCH, NJW. 1960 S. 1325; MENZEL, AöR. Bd. 79 S. 337; MODEL Art. 59 Anm. 5; NAWIASKY-LECHNER S. 6; a. A. ohne Begründung MAUNZ, Staatsrecht S. 281.

172) Ähnlich MENZEL, AöR. Bd. 79 S. 337.

173) BVerfG. a. a. O.; ANGERER S. 48; BERNHARDT S. 193; ERLER S. 173; GREWE, VVDStRL. H. 12 S. 157; NAWIASKY-LECHNER S. 6.

174) Vgl. BARANDON S. 4 f.; vgl. BEER S. 7; vgl. BRUNS, Politische Verträge Bd. I S. VI f.; vgl. V. GRETSCHANINOW, Politische Verträge Bd. I S. XI f.; Bd. III 1 S. V.; vgl. GUGGENHEIM-MAREK, WbVR. Bd. III S 540 f.; vgl. MARTENS S. 414; vgl. RÄNK S. 23 f.; vgl. RUHLAND, ZIR. Bd. 32 S. 105 f.

175) BVerfG. a. a. O. S. 382; vgl. GUGGENHEIM-MAREK, WbVR. Bd. III S. 540 f.

176) Siehe oben S. 31.

177) KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. IV 2 b Abs. 1 (S. 1136); wohl auch BERNHARDT S. 191, der den außenpolitischen Regelungsverträgen die „klassischen Verträge politischen Inhalts" gegenüberstellt.

178) BEER S. 22—26, 116 f.; MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 32 Rdnr. 18, Art. 59 Rdnrn. 14, 17.

Diese Ansicht ist abzulehnen [179]). Oben wurde dargelegt, daß die 1. Alternative des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. Verträge erfassen soll, die für die Bundesrepublik von besonderem Gewicht sind, weil sie ihre Außenpolitik in maßgeblicher Weise beeinflussen. Das Letztere kann auch erfolgen durch Verträge, deren Inhalt einem innerstaatlichen Gesetz entspricht. Entscheidend ist die Bedeutung eines Vertrages für die Außenpolitik der Bundesrepublik. Die außenpolitische Bedeutung ist unabhängig davon, ob die Vertragsregelung auf innerstaatlicher Ebene durch Gesetz zu treffen wäre.

Daraus folgt, daß die beiden Alternativen des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. sich begrifflich überschneiden. Ein Vertrag, der sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht, kann beiden Alternativen genügen [180]). Z. B. wäre ein Militärbündnis der Bundesrepublik mit einem oder mehreren Staaten denkbar, durch das sich die Bundesrepublik zur Erhöhung des Grundwehrdienstes auf 2 Jahre verpflichtet. Ein solcher Vertrag würde eine Änderung des § 5 des Wehrpflichtgesetzes in der Fassung vom 25. 5. 1962 [181]), der einen Grundwehrdienst von 18 Monaten vorschreibt, durch Bundesgesetz gemäß Art. 73 Ziff. 1 GG. notwendig machen. Er bezöge sich also auf einen Gegenstand der Bundesgesetzgebung. Er würde aber auch für das Verhältnis zu dem oder den Vertragspartnern und zu dem Staat, gegen den sich das Militärbündnis richtet, und damit für die Außenpolitik der Bundesrepublik bestimmend sein. Er würde also auch die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regeln.

Ebenso kann auch ein Vertrag, der sich auf Gegenstände der Landesgesetzgebung bezieht, unter die 1. Alternative des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. fallen [182]). Die Frage, ob ein Vertrag sich auf Gegenstände der Gesetzgebung bezieht, ist für die Regelung der außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik durch ihn nicht von Belang. Für die Erfüllung der 1. Alternative des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. durch einen Vertrag ist allein dessen außenpolitisches Gewicht entscheidend.

V. Ergebnis zu § 6

Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln, i. S. von Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. bestimmen die Stellung der Bundesrepublik in der Gemeinschaft der Staaten. Sie sind von einschneidender Bedeutung für die Außenpolitik der Bundesrepublik. Man spricht daher besser von Verträgen, die die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regeln.

Bezüglich ihres sachlichen Inhalts unterliegen sie keiner Beschränkung. Die völkervertragliche Ordnung eines jeden Sachgebiets kann die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regeln. Ferner spielt es für die Einstufung eines Vertrages als eines die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regelnden keine Rolle, ob er sich auf Gegenstände der Gesetzgebung bezieht. Unter Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. 1. Alternative können sowohl Verträge über Gegenstände der Bundesgesetzgebung fallen als auch solche über Gegenstände der Landesgesetzgebung.

Ob ein Vertrag die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regelt, kann immer nur im konkreten Einzelfall entschieden werden, da dies von der jeweiligen Lage der Außenpolitik abhängt.

---

179) BÖNING, DöV. 1957 S. 818 Fn. 13; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. IV 2 b Abs. 1 (S. 1136).
180) CARL S. GROSS S. 79.
181) BGBl. I 1962 S. 349.
182) BERNHARDT S. 192; vgl. BVerfG. Urt. v. 30. 6. 1953 — 2 BvE 1/52, BVerfGE. Bd. 2 S. 347 bis 380 (379); vgl. CARL S. GROSS S. 79.

§ 7 Verhältnis der in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. genannten Verträge zu den Verwaltungsabkommen i. S. von Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG.

Den in Satz 1 des Art. 59 Abs. 2 GG. genannten völkerrechtlichen Verträgen werden im Satz 2 die Verwaltungsabkommen gegenübergestellt. Die alte Reichsverfassung von 1871 und die Weimarer Reichsverfassung enthielten keine besonderen Vorschriften über Verwaltungsabkommen. Der Begriff steht heute im Streit der Meinungen.

Auch die Verwaltungsabkommen sind völkerrechtliche Verträge [183]). Sie begründen Verpflichtungen und Berechtigungen von Völkerrechtssubjekten auf völkerrechtlicher Grundlage. Die Verwaltungsabkommen i. S. von Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG. können daher nicht von den völkerrechtlichen Verträgen allgemein, sondern nur von den in Satz 1 des Art. 59 Abs. 2 GG. aufgeführten Völkerrechtsverträgen unterschieden werden.

Unterscheidungsmerkmal kann nicht die Bezeichnung sein, die die Vertragspartner einem völkerrechtlichen Vertrag geben, und auch nicht das Verfahren, in dem er zustande kommt [184]). Zwar weist das Abschlußverfahren für Verwaltungsabkommen gegenüber dem für die in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. erwähnten Verträge gewisse Unterschiede auf. Dies beruht aber auf dem Inhalt dieser Abmachungen. Nach diesem allein bestimmt sich der Begriff des Verwaltungsabkommens [185]).

I. Unterscheidung der Verwaltungsabkommen von den Verträgen, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen

Von den in der 2. Alternative des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. genannten Verträgen unterscheiden sich die Verwaltungsabkommen dadurch, daß sie Regelungen herbeiführen sollen, die innerstaatlich nicht durch ein Tätigwerden der für die Gesetzgebung zuständigen Körperschaften, sondern der Exekutivorgane herbeizuführen wären. In Entsprechung zu der in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. 2. Alternative gebrauchten Ausdrucksweise bezeichnet man sie als Verträge, die sich auf Gegenstände der Verwaltung beziehen [186]).

Als Regelungen innerstaatlichen Charakters, die zu dem Inhalt der Verwaltungsabkommen in Parallele zu setzen sind, kommen alle hoheitlichen Anordnungen in Frage, die zum Tätigkeitsbereich der Exekutivorgane gehören [187]).

Meist beinhalten Verwaltungsabkommen Regelungen, die innerstaatlich durch Verwaltungsverordnungen zu treffen wären [188]). Die Regelung eines Gegenstandes, der innerstaatlich durch Verwaltungsakt oder innerdienstliche Einzelweisung zu regeln wäre, in einer zwischenstaatlichen Abmachung wird in der Praxis zu den Ausnahmen gehören [189]).

---

183) BEER S. 40, 48 f.; HAAS AöR. Bd. 78 S. 387; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. V 3 a (S. 1152); MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 59 Rdnr. 37; STUBEN S. 70, 87; für WRV.: vgl. VON HANNOVER S. 23.

184) BEER S. 39; BERNHARDT S. 134; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. V 30 Abs. 1 (S. 1152); SCHNEIDER, DöV. 1957 S. 646; ders., VVDStRL. H. 19 S. 8.

185) KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. V 3 b Abs. 2 (S. 1152); MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 59 Rdnr. 37; vgl. BERNHARDT S. 134.

186) BEER S. 40; BERNHARDT S. 133; V. MANGOLDT, Komm. 1.Aufl. Art. 59 Anm. 7 (S. 322); MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 59 Rdnr. 37; MODEL Art. 59 Anm. 6; V. STRALENHEIM, BayVBl. 1955 S. 7; STUBEN S. 88 f.

187) Vgl. ANGERER S. 72; vgl. BERNHARDT S. 133 f.; vgl. MAUNZ, Staatsrecht S. 283 f.; vgl. ders. in Maunz-Dürig Art. 59 Rdnr. 37; vgl. SCHLOCHAUER S. 112.

188) SCHNEIDER, DöV. 1957 S. 646; ders., VVDStRL. H. 19 S. 9; SONN S. 154; vgl. KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. V 5 (S. 1154).

189) Ein Denkbeispiel siehe bei MAUNZ, Staatsrecht S. 283.

Zu den Verwaltungsabkommen sind auch Verträge über Gegenstände der Rechtsverordnunggebung zu rechnen. Die Rechtsverordnunggebung ist zwar Rechtsetzung, sie wird aber von Exekutivorganen ausgeübt. Wenn zu den Verwaltungsabkommen alle Verträge zählen, die sich auf den Tätigkeitsbereich der Exekutivorgane beziehen, so sind hierdurch auch Verträge erfaßt, deren Inhalt auf innerstaatlicher Ebene eine Rechtsverordnung entspricht.

Ein Anhaltspunkt für das Gegenteil würde sich allerdings ergeben, wenn Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG. nur auf den VIII. Grundgesetz-Abschnitt verwiese. Ebenso wie Satz 1 des Art. 59 Abs. 2 GG. enthält Satz 2 ergänzende Sondervorschriften zu Art. 59 Abs. 1 S. 2 GG. Wie durch Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. 2. Alternative soll durch Satz 2 des Art. 59 Abs. 2 GG. die Beteiligung der Staatsorgane am Zustandekommen von völkerrechtlichen Verträgen gesichert werden, in deren Zuständigkeitsbereich die durch den Vertrag erstrebte innerstaatliche Regelung fällt. Daher verweist Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG. auf Verfassungsvorschriften über die innerstaatlichen Zuständigkeiten für Handlungen der Exekutivorgane. Falls Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG. allein auf den VIII. Grundgesetz-Abschnitt verwiese, nicht aber auf den im VII. Abschnitt enthaltenen Art. 80 GG., der die Zuständigkeiten für die Rechtsverordnunggebung festlegt, könnte man annehmen, daß er Verträge über Gegenstände der Rechtsverordnunggebung nicht erfaßt. Dies ist jedoch zu verneinen. Zwar verweist Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG. auf den VIII. Grundgesetz-Abschnitt [190]), aber nicht ausschließlich. Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG. spricht von den Vorschriften über die Bundesverwaltung Damit sind nicht nur die Bestimmungen des VIII. Abschnitts gemeint — in diesem Fall hätte man ausdrücklich nur auf diesen verweisen können —, sondern die im Grundgesetz enthaltenen Vorschriften über das Tätigwerden der Exekutivorgane. Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG. verweist also auch auf Art. 80 GG.

Eine Verneinung der Anwendbarkeit des Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG. auf Verträge, die Gegenstände der Rechtsverordnunggebung betreffen, würde im übrigen zu Ungereimtheiten führen. Oben wurde dargelegt, daß solche Verträge nicht unter die 2. Alternative des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. fallen [191]). Daher könnten Verträge über Gegenstände der nach Art. 80 Abs. 2 GG. zustimmungsbedürftigen Rechtsverordnunggebung ohne Beteiligung des Bundesrates geschlossen werden, sofern sie nicht die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regeln und daher nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. 1. Alternative zustimmungs- oder mitwirkungsbedürftig sind. Hingegen unterliegen Verträge über Gegenstände der Verwaltungsverordnunggebung des Bundes nach Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG. in Verbindung mit Art. 84 Abs. 2 oder 85 Abs. 2 GG. dem Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates.

Demnach unterscheiden sich die Verwaltungsabkommen i. S. von Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG. von den in der 2. Alternative des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. genannten Verträgen, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, dadurch, daß sie Gegenstände betreffen, die innerstaatlich der Regelungsbefugnis der Exekutivorgane unterliegen.

II. Unterscheidung der Verwaltungsabkommen von den Verträgen, die die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regeln

Nicht so deutlich läßt sich eine Trennungslinie gegenüber dem Begriff der Verträge ziehen, die die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regeln.

190) BEER S. 41; HAAS, AöR. Bd. 78 S. 386; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. V 7 (S. 1155); MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 59 Rdnr. 40; MEYER-LINDENBERG, Völkerrecht S. 53; STÜBEN S. 93.

191) Siehe oben S. 9—11.

Wie oben aufgezeigt wurde, können diese Verträge nicht danach gekennzeichnet werden, daß sie auf die Herbeiführung einer Regelung gerichtet sind, zu der eine innerstaatliche Regelung in Parallele zu setzen wäre. Ihr Merkmal ist vielmehr das besondere Gewicht für die Außenpolitik der Bundesrepublik.

Von derart besonderer Bedeutung für die Außenpolitik kann auch ein Vertrag sein, der sich auf Gegenstände der Verwaltung bezieht. Denkbar wäre z. B. ein Vertrag, durch den sich die Bundesrepublik verpflichtet, in gewissen Fällen Kriegsschiffen eines anderen Staates die freie Benutzung einer Bundeswasserstraße — es kommt hierfür wohl nur der Nord-Ostsee-Kanal in Frage — zu gestatten. Der durch den Vertrag bezweckte Rechtszustand — Gewährung der freien Durchfahrt — wäre auf innerstaatlicher Ebene durch Erlaß einer Verwaltungsverordnung oder Verwaltungsanweisung an die zuständige Wasserstraßenbehörde herbeizuführen. Der Vertrag bezöge sich also auf einen Gegenstand der Verwaltung. Er würde sich aber auch schwerwiegend auf das Verhältnis der Bundesrepublik zu dem durch die Durchfahrterlaubnis begünstigten Staat auswirken. In gleichem Maße würde das Verhältnis zu einem Staat belastet, dem im Falle eines Krieges mit dem begünstigten Staat durch die Durchfahrtgewährung strategische Nachteile entstehen würden. Daher könnte ein solcher Vertrag die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regeln, wofür zuletzt allerdings die konkrete politische Lage ausschlaggebend wäre.

Ein Vertrag dieser Art würde von der 1. Alternative des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. erfaßt, da Verträge von besonderem außenpolitischen Gewicht dem Mitspracherecht der Legislativorgane nach dieser Vorschrift unterliegen sollen [192]). Hierdurch wird die Anwendbarkeit des Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG. ausgeschlossen, da ein und derselbe Vertrag nicht der Zustimmung oder Mitwirkung nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. und einer weiteren Zustimmung nach Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG. unterworfen sein kann. Daher fallen Verträge, die die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regeln, auch wenn sie Gegenstände der Verwaltung betreffen, nur unter Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. 1. Alternative. Sie werden vom Begriff des Verwaltungsabkommens i. S. von Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG. nicht umfaßt.

Demnach unterscheiden sich die Verwaltungsabkommen von den der 1. Alternative des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. unterfallenden außenpolitischen Regelungsverträgen durch ihre geringere außenpolitische Bedeutung. Die Unterscheidung wird dadurch erschwert, daß die außenpolitische Tragweite eines Vertrages nur im Einzelfall angesichts der politischen Lage beurteilt werden kann.

III. Begriff und Arten der Verwaltungsabkommen

Oben wurde festgestellt, daß unter den Begriff des Verwaltungsabkommens nur Verträge fallen können, die sich auf Gegenstände beziehen, welche der Regelungsbefugnis der Exekutivorgane unterliegen. Allerdings fallen nicht alle Verträge dieser Art unter Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG. Eine Einschränkung erfolgt dadurch, daß Verträge, die auf Grund ihrer außenpolitischen Bedeutung die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regeln, unter Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. 1. Alternative fallen und damit nicht mehr von Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG. erfaßt werden können. Daher ist eine positive Bestimmung des Begriffs des Verwaltungsabkommens nach der Art des Vertragsgegenstandes nicht möglich. Man definiert die Verwaltungsabkommen i. S.

---

192) Siehe oben S. 27—29.

von Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG. wohl am treffendsten als Verträge, die sich auf Gegenstände aus dem Tätigkeitsbereich der Exekutivorgane beziehen und nicht die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regeln [193]).

Die Verwaltungsabkommen werden unterteilt in Regierungs- und in Ressortabkommen. Regierungsabkommen sind Verträge über Gegenstände, die innerstaatlich durch ein Tätigwerden der gesamten Regierung oder mehrerer Fachminister zu regeln wären. Ressortabkommen beziehen sich auf Gegenstände, die der Regelungsbefugnis eines einzelnen Fachministers unterliegen [194]).

IV. Die Zuständigkeiten zum Abschluß von Verwaltungsabkommen

Zur Erhellung des Inhalts und der Bedeutung des Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG. sollen kurz die Zuständigkeiten zum Abschluß von Verwaltungsabkommen behandelt werden.

Teilweise wird Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG. als Zuständigkeitsverteilungsvorschrift angesehen [195]). Man begründet dies damit, daß die Verwaltungsabkommen im Grundgesetz nur an dieser Stelle erwähnt seien. Daher sollen nur hier die Zuständigkeiten zu ihrem Abschluß geordnet sein können.

Darauf ist zu erwidern, daß auch die Verwaltungsabkommen völkerrechtliche Verträge sind und die für völkerrechtliche Verträge im Grundgesetz niedergelegten Vorschriften sich auch auf sie beziehen. Das oben [196]) bei der Aufsuchung der Zuständigkeitsvorschrift für den Abschluß völkerrechtlicher Verträge Gesagte gilt auch hier [197]). Art. 59 GG. enthält keine Verteilung von Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern, sondern er ordnet die Zuständigkeiten für den Vertragschluß innerhalb der Bundesorganisation. Er regelt nicht die „inter", sondern die „intra governmental division of powers". Indem er Zuständigkeiten innerhalb der Bundesorganisation verteilt, setzt er die Zuständigkeit des Bundes als an anderer Stelle ausgesprochen voraus [198]).
Nicht zugestimmt werden kann der Ansicht, die Zuständigkeiten zum Abschluß von Verwaltungsabkommen seien im Grundgesetz nicht ausdrücklich geregelt, sondern ergäben sich aus der im VIII. Grundgesetz-Abschnitt festgelegten Verwaltungshoheit des Bundes bzw. der Länder. Wer danach für die Verwaltung zuständig sei, solle insoweit auch Verwaltungsabkommen abschließen können [199]). Die Festlegung der Verwaltungszuständigkeiten im VIII. Grundgesetz-Abschnitt gilt jedoch nur für den innerstaatlichen Bereich. Wenn sie auch für das Handeln im außerstaatlichen Bereich gelten sollte, müßte dies im Grundgesetz ausdrücklich ausgesprochen worden sein. Eine solche Aussage ist im Grundgesetz aber nicht enthalten.

Statt dessen ist die Zuständigkeit zur Pflege der auswärtigen Beziehungen in Art. 32 Abs. 1 GG. geregelt. Zur Pflege der auswärtigen Beziehungen gehört der Abschluß völkerrechtlicher Verträge [200]) und

---

193) Ähnlich: ERLER S. 171; HUBER Bd. II S. 292; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. V 2 c Abs. 2 (S. 1153); ders., VVDStRL. H. 19 S. 137 (Disk.-Beitr.); V. MANGOLDT, Komm. 1. Aufl. Art. 59 Anm. 7 (S. 322); MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 59 Rdnr. 37; WABNITZ S. 36 f.
194) KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. V 2 b c (S. 1151); MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 59 Rdnr. 39; vgl. MOSLER, Bilfinger-Festschrift S. 283; vgl. SCHLOCHAUER S. 112; vgl. auch § 77 GGO. II.
195) KOELLREUTTER S. 231; MAUNZ, Staatsrecht S. 216, 283; V. STRALENHEIM, BayVBl. S. 8.
196) Siehe oben S. 12.
197) BEER S. 236; BERNHARDT S. 158 f., 161; MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 32 Rdnr. 69 f.; SONN S. 155.
198) Siehe die auf S. 12 erwähnten Nachweise.
199) BEER S. 236—242; MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 32 Rdnr. 69 f.; PIGORSCH S. 76 f.
200) Siehe oben S. 12.

damit auch von Verwaltungsabkommen [201]). Daher ist Art. 32 GG. auch bezüglich des Abschlusses von Verwaltungsabkommen die grundlegende Zuständigkeitsverteilungsvorschrift [202]).

Laut Art. 32 Abs. 1 GG. ist die Pflege der auswärtigen Beziehungen — also auch der Abschluß von Verwaltungsabkommen — Sache des Bundes. Wie allgemein hinsichtlich der völkerrechtlichen Verträge ist bei Betrachtung des Wortlauts, der Vor- und der Entstehungsgeschichte der Vorschrift und der Erfordernisse der Staatspraxis ein sachlich unbeschränktes Abschlußrecht des Bundes auch für Verwaltungsabkommen gemäß Art. 32 Abs. 1 GG. zu bejahen [203]).

Nicht ohne weiteres klar erscheint der Umfang des daneben bestehenden Abschlußrechts der Länder gemäß Art. 32 Abs. 3 GG. Nach dieser Bestimmung können die Länder mit Zustimmung der Bundesregierung Verträge mit auswärtigen Staaten schließen, soweit sie für die Gesetzgebung zuständig sind. Aus der Bezugnahme auf die Gesetzgebungszuständigkeit darf nicht entnommen werden, daß hier nur Verträge in Betracht kämen, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen. Es sind hier ebenso Verträge über Gegenstände der Verwaltung gemeint [204]). Wenn den Ländern für Verträge über Gegenstände der Gesetzgebung — Verträge von besonderer Wichtigkeit [205]) — ein konkurrierendes Abschlußrecht eingeräumt wurde, so muß dies erst recht für Verträge über Gegenstände der Verwaltung gelten. Entscheidend ist nur, daß das durch den Vertrag berührte Sachgebiet der Gesetzgebungshoheit der Länder unterliegt.

Nach dem Wortlaut des Art. 32 Abs. 3 GG. besteht kein Abschlußrecht der Länder für Verwaltungsabkommen über Sachgebiete der Bundesgesetzgebung, auch wenn die Länder insoweit die Verwaltungshoheit in der Form der Verwaltung als eigene Angelegenheit (Art. 85 GG.) besitzen. Auch unter der alten Reichsverfassung von 1871 und der Weimarer Reichsverfassung wurde ein so weitgehendes Abschlußrecht der Gliedstaaten verneint [206]). Auch heute besteht kein Bedürfnis, den Art. 32 Abs. 3 GG. etwa im Wege der Analogie in dieser Hinsicht auszuweiten [207]).

Die Länder haben demnach ein konkurrierendes Recht zum Abschluß von Verwaltungsabkommen, soweit ihnen nicht nur die Verwaltung, sondern auch die Gesetzgebung über die von dem Vertrag berührten Sachgebiete zusteht. Zu beachten ist dabei, daß dieses Abschlußrecht von der Zustimmung der Bundesregierung abhängig ist.

V. Ergebnis zu § 7

Die Verwaltungsabkommen i. S. von Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG. sind ebenso wie die in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. genannten Verträge völkerrechtliche Verträge. Sie unterscheiden sich von den Verträgen, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen (Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. 2. Alternative), dadurch, daß sie Gegenstände aus dem Tätigkeitsbereich der Exekutivorgane betreffen. Von den Verträgen,

---

201) A. A. ohne Begründung V. STRALENHEIM, BayVBl. 1955 S. 9.
202) BERNHARDT S. 158—161; HAAS, AöR. Bd. 78 S. 382 f.; KARL-HEINZ KLEIN S. 51 Fn. 17; vgl. KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 32 Anm. V 2 vor a (S. 785).
203) Siehe oben S. 13—20.
204) BVerfG. Urt. v. 30. 6. 1953 — 2 BvE 1/52, BVerfGE. Bd. 2 S. 347—380 (370); BERNHARDT S. 157, 168—171; GEIGER, BayVBl. 1955 S. 340 f.; HAAS, AöR. Bd. 78 S. 383; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 32 Anm. V 2 vor a (S. 785), VI 7 g (S. 794).
205) Siehe oben S. 28.
206) BERNHARDT S. 110, 118 mit Nachweisen.
207) BERNHARDT S. 118 f.; NAWIASKY-LECHNER S. 7; a. A.: HAAS, AöR. Bd. 78 S. 383; VON STRALENHEIM, BayVBl. 1955 S. 9; a. A. ferner BEER S. 245 f. und MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 32 Rdnr. 69 f., Art. 59 Rdnr. 38, die aber zu diesem Ergebnis gelangen, weil sie die Abschlußzuständigkeit für Verwaltungsabkommen aus der innerstaatlichen Verwaltungshoheit ableiten.

die die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regeln (Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. 1. Alternative), unterscheiden sie sich durch ihre mindere politische Bedeutung. Unter Verwaltungsabkommen i. S. von Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG. versteht man daher völkerrechtliche Verträge, die sich auf Gegenstände aus dem Tätigkeitsbereich der Exekutivorgane beziehen und nicht die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regeln.

Für Verwaltungsabkommen hat der Bund gemäß Art. 32 Abs. 1 GG. ein sachlich unbeschränktes Abschlußrecht. Daneben können die Länder gemäß Art. 32 Abs. 3 GG. Verwaltungsabkommen über die ihrer Gesetzgebungszuständigkeit unterliegenden Sachgebiete abschließen, sofern die Bundesregierung dem zustimmt.

Bemerkenswert und hier festzuhalten ist noch, daß weder unter Satz 1 [208]) noch unter Satz 2 des Art. 59 Abs. 2 GG. Verträge der Bundesrepublik über Gegenstände der Landesgesetzgebung fallen, wenn sie nicht die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regeln. Demnach sind in Art. 59 Abs. 2 GG. nicht alle völkerrechtlichen Verträge erfaßt, die der Bund durch den Bundespräsidenten für die Bundesrepublik nach Art. 32 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 59 Abs. 1 S. 2 GG. verfassungsrechtlich zu schließen imstande ist [209]).

---

208) Siehe oben S. 22 f.

209) ANGERER S. 69; HAAS, AöR. Bd. 78 S. 388; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. V. 3 b Abs. 2 (S. 1153); SCHLOCHAUER S. 114, der den Verwaltungsabkommen die einer Parlamentszustimmung nicht bedürftigen völkerrechtlichen Verträge gegenüberstellt.

2. Abschnitt

Die Beteiligung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften am Vertragschluß

Im ersten Abschnitt dieser Untersuchung wurde erklärt, welche Verträge einer Zustimmung oder Mitwirkung nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. bedürfen. Es soll nun untersucht werden, welche Körperschaften den Verträgen zustimmen bzw. an ihnen mitwirken, und welche Tätigkeiten unter „Zustimmung" und „Mitwirkung" zu verstehen sind.

§ 8 Das Verfahren beim Abschluß von völkerrechtlichen Verträgen

Um feststellen zu können, welche Rolle die Beteiligung der für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften innerhalb des Vertragschließungsverfahrens spielt, soll kurz beschrieben werden, in welcher Weise gewöhnlich ein völkerrechtlicher Vertrag zustande kommt.

Laut Art. 59 Abs. 1 S. 2 GG. „schließt" der Bundespräsident die völkerrechtlichen Verträge der Bundesrepublik. Diese Formulierung ist nicht ganz treffend. Der Bundespräsident schließt nicht die Verträge, er „ratifiziert" sie vielmehr [210], d. h. er erklärt, daß ein Vertrag für die Bundesrepublik bindend sein soll [211]. Könnte er von sich aus Vertragsverhandlungen einleiten und selbst führen, so könnte dies zu einer eigenen Außenpolitik des Bundespräsidenten führen. Die Politik aber ist Sache der Bundesregierung, wie aus Art. 65 GG. folgt.

Der Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages geht in folgender Weise vor sich: [212]

Zuerst erfolgt die Festlegung des Vertragsinhalts durch Unterhändler der Bundesrepublik und des Vertragspartners. Unterhändler können der Bundesaußenminister, ein anderer Fachminister, dessen Aufgabenbereich durch den zu schließenden Vertrag berührt wird, oder von diesen benannte Ministerialbeamte sein. Nur selten wird der Bundeskanzler als Unterhändler auftreten. Die Unterhändler werden zur Verhandlungsführung vom Bundespräsidenten bevollmächtigt. Wenn der Bundespräsident auch nach berechtigt ist, eine eigene Außenpolitik zu betreiben, so repräsentiert doch er regelmäßig die Bundesrepublik nach außen. Daher ist regelmäßig jedes Handeln im Namen der Bundesrepublik nach außen auf ihn zurückzuführen [213]. Die Vollmacht wird gemäß Art. 58 GG. vom Bundeskanzler oder dem ressortmäßig durch den Vertrag betroffenen Fachminister — je nachdem ob die Richtlinien der Politik oder nur Ressortangelegenheiten berührt

---

210) HAMANN Art. 59 Anm. B 4; KAUFMANN, Jellinek-Gedschr. S. 446; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. III 4 a (S. 1134); ders., Rechtsgutachten S. 16.

211) Beispiel einer Ratifikationserklärung bei: MENZEL, Völkerrecht S. 257; V. MANGOLDT, Komm. 1. Aufl. Art. 59 Anm. 3 Fn. 1 (S. 318); MOSLER, Bilfinger-Festschrift S. 285 Fn. 102 a.

212) Vgl. zum Folgenden die Darstellungen des Vertragsschließungsverfahrens bei: BERBER, Völkerrecht Bd. I S. 417—430; DAUBE S. 127; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. III 4 a (S. 1134); MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 59 Rdnr. 11; MENZEL in BK. Art. 59 Anm. II 2; ders., Völkerrecht S. 253—262; PIGORSCH S. 67 f.; SCHLOCHAUER S. 109—112.

213) KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. III 3 e Abs. 2 (S. 1132); MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 59 Rdnr. 5 Ziff. 7; MOSLER, Bilfinger-Festschrift S. 280.

werden [214]) — gegengezeichnet [215]). In der Regel wird betroffener Fachminister der Bundesaußenminister sein. Die Vollmacht wird durch das Auswärtige Amt beim Bundespräsidenten eingeholt [216]).

Den Vertragsverhandlungen gehen bei komplizierten Vertragswerken gelegentlich noch Vorverhandlungen zwischen bevollmächtigten Unterhändlern — in der Regel Ministerialbeamten — voraus, die der Ausarbeitung des Vertragsinhalts dienen. Sie enden mit der „Paraphierung" jedes einzelnen Punktes des Vertragsentwurfs, d. h. der Zeichnung durch die Unterhändler mit dem Anfangsbuchstaben ihres Namens.

Die Vertragsverhandlungen werden abgeschlossen durch die Unterzeichnung („Signierung") des Vertragstextes von Seiten der Unterhändler. Durch die Unterzeichnung wird die Echtheit des Vertragswortlauts bestätigt. Der Vertrag wird dadurch noch nicht bindend. Die völkerrechtliche Verpflichtung tritt erst durch die Übergabe oder Hinterlegung der vom Bundespräsidenten ratifizierten Vertragsurkunde ein. Eine Ausnahme gilt nur dann, wenn die Vollmacht den deutschen Unterhändler auch zur Ratifikation berechtigt. Eine Bevollmächtigung auch zur Ratifikation ist allerdings bei den in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. genannten Verträgen nicht möglich, da an deren Zustandekommen die jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften zu beteiligen sind. Deren Zustimmung oder Mitwirkung ist nach der Unterzeichnung und vor der Ratifikation einzuholen, so daß sie auf das Verbindlichwerden des Vertrages Einfluß nehmen können.

Laut Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. erfolgt die Zustimmung oder Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes. Das bedeutet, daß diese Körperschaften ein Gesetz erlassen müssen, das ihr Einverständnis mit dem Vertragschluß beinhaltet. Dieses Gesetz, das man am treffendsten als „Vertragsgesetz" bezeichnet [217]), lautet regelmäßig: „Dem am ... in ... unterzeichneten Vertrag über ... zwischen ... und der Bundesrepublik Deutschland wird zugestimmt" [218]).

Für das Verfahren, in dem dieses Gesetz zustandekommt, gelten die Vorschriften des VII. Grundgesetz-Abschnitts, auf die Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. insofern verweist [219]). Das Recht der Gesetzesinitiative, das gemäß Art. 76 Abs. 1 GG. sonst auch einer Mehrzahl von Bundestagsmitgliedern in Fraktionsstärke und dem Bundesrat zusteht, hat hier allerdings nur die Bundesregierung. Diese ist für die Führung der Politik zuständig, wie sich aus Art. 65 GG. ergibt. Daher ist ihren Mitgliedern die Einleitung und Führung von Vertragsverhandlungen vorbehalten. Ebenso ist es Sache der Bundesregierung, den unterzeichneten Vertrag dem Parlament zur Billigung vorzulegen. Durch die Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. wird eine Voraussetzung für die Ratifikation und das Inkrafttreten des betroffenen Vertrages geschaffen. Es muß der Bundesregierung vor-

---

214) KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 58 Anm. V 1 a Abs. 3 (S. 1117); MENZEL in BK. Art. 59 Anm. II 4 Abs. 1.

215) Beispiel einer Vollmachtsurkunde bei MENZEL, Völkerrecht S. 254; ferner bei MOSLER, Bilfinger-Festschrift S. 280 Fn. 84.

216) § 77 Abs. 1 GGO. II.

217) KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. IV 6 c Abs. 3 (S. 1145), mit einem Überblick über die sonst gebrauchten Bezeichnungen in Anm. IV 6 c Abs. 2 (S. 1144); SCHROCKER, DVBl. 1958 S. 372; vgl. BVerfG. Urt. v. 4. 5. 1955 — 1 BvF 1/55, BVerfGE. Bd. 4 S. 157—178 (167); vgl. BVerfG. Beschl. v. 21. 3. 1957 — 1 BvR 65/54, BVerfGE. Bd. 6 S. 290—300 (294); vgl. HAMANN Art. 59 Anm. B 8; vgl. HEILBORN, AöR. Bd. 12 S. 142; vgl. QUARITSCH, DVBl. 1962 S. 587; vgl. SEIFERT-GEEB S. 140 n.

218) MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 59 Rdnr. 21 Ziff. 2; MENZEL in BK. Art. 59 Anm. II 7 Abs. 2; Beispiele im BGBl. Teil II; vgl. auch unten S. 75.

219) KLEIN, Wehrbeitrag II S. 461; ders. in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. II 7 (S. 1129), IV 3 Abs. 2 (S. 1140), (ebenso schon V. MANGOLDT, Komm. 1. Aufl. Art. 59 Anm. 6 Abs. 1 (S. 320), ders., Wehrbeitrag II S. 89; MENZEL in BK. Art. 59 Anm. II 7 Abs. 1; ERNST WOLFF, Wehrbeitrag II S. 204.

behalten sein, ob und wann dieser Schritt auf dem Weg zur Verbindlichwerdung eines Vertrages getan wird. Das von Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. geforderte Gesetz ist daher von der Bundesregierung einzubringen [220]). Der Vertrag und der Entwurf eines Vertragsgesetzes sind gemäß Art. 76 Abs. 2 GG. zunächst dem Bundesrat zuzuleiten, der das Recht der Stellungnahme hat. Danach beschließt der Bundestag über den Entwurf des Vertragsgesetzes (Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG.). Hierbei hat er nicht die gleiche Handlungsfreiheit wie bei einem sonstigen Gesetzesentwurf. Er kann das Vertragsgesetz nur annehmen oder ablehnen. Hingegen kann er nicht den Gesetzesentwurf und damit den Vertrag abändern. Eine Änderung des Vertragsinhalts kann nur durch Verhandlungen mit dem Vertragspartner erreicht werden, nicht aber einseitig durch den Bundestag beschlossen werden [221]). Darum sind Änderungsanträge laut Art. 78 GeschOBT. unzulässig. Dem Bundestag bleibt es unbenommen, mit der Annahme des Vertragsgesetzes eine Entschließung zu verbinden oder dieses mit einem Vorspruch zu versehen. Dies hat jedoch keine völkerrechtliche Wirkung und berührt nicht die aus dem Vertrag hervorgehenden Verpflichtungen der Bundesrepublik.

Nach erfolgter Annahme des Vertragsgesetzes ist dieses mit dem Vertrag dem Bundesrat zuzuleiten (Art. 77 Abs. 1 S. 2 GG.). Welche Einwirkungsmöglichkeiten dieser bezüglich des vom Bundestag beschlossenen Vertragsgesetzes neben dem Recht auf Anrufung des Vermittlungsausschusses gemäß Art. 77 Abs. 2 GG. hat, richtet sich nach dem Inhalt des Vertrages. Bezweckt der Vertrag eine Regelung, die auf innerstaatlicher Ebene durch ein Bundesgesetz zu treffen wäre, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, so bedarf auch das Vertragsgesetz der Zustimmung des Bundesrates. Wäre gegen ein Bundesgesetz, zu dem der Vertragsinhalt eine Parallele darstellt, nur der Einspruch des Bundesrates gegeben, so hat der Bundesrat auch gegen das Vertragsgesetz nur ein Einspruchsrecht.

Zweifelhaft ist die Art der Beteiligung des Bundesrates bei Verträgen, die die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regeln. Die von solchen Verträgen erstrebte Regelung kann auf innerstaatlicher Ebene oft nicht zu einem Bundesgesetz in Parallele gesetzt werden. Man könnte den Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. so verstehen, daß daher das Vertragsgesetz, das nach Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG. jedenfalls vom Bundestag zu beschließen ist, nicht der Zustimmung des Bundesrates bedürfe. Dies widerspräche jedoch dem der 1. Alternative des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. zu Grunde liegenden Prinzip, daß außenpolitisch bedeutsame Verträge starker parlamentarischer Kontrolle unterliegen sollen [222]). Gegen eine Kontrolle durch das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates könnte allerdings eingewendet werden, daß laut Art. 50 GG. der Bundesrat nur die Aufgabe der Wahrung der Länderinteressen habe, während es hier um die Interessen des Gesamtstaates gehe. Dem ist zu entgegnen, daß durch Handlungen, die das Schicksal des Gesamtstaates bestimmen, auch die Interessen der Länder als Glieder des Gesamtstaates berührt werden. Eine Abhängigmachung solcher Handlungen von der Zustimmung des Bundesrates ist daher gerechtfertigt. So schreiben auch Art. 79 Abs. 2 und Art. 81 Abs. 2 GG. die Zustimmung des Bundesrates zu Gesetzen vor, die in erster Linie für den Gesamtstaat von Bedeutung sind.

---

220) MENZEL in BK. Art. 59 Anm. II 7 Abs. 1; MOSLER, Bilfinger-Festschrift S. 290, 293; SCHLOCHAUER S. 111.

221) ARNDT-REISMANN (Schriftsatz), Wehrbeitrag I S. 218; BAADE S. 89; KAUFMANN, JELLINEK-Gedschr. S. 452; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. IV 4 (S. 1140); MÖLLER, DöV. 1963 S. 169; MOSLER, Wehberg-Festschrift, S. 277; SCHLOCHAUER S. 111; ZEIDLER, AöR. Bd. 86 S. 377.

222) MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 59 Rdnr. 20; vgl. auch oben S. 28.

Zum anderen hat der Bundesrat nicht nur die Aufgabe einer Interessenvertretung der Länder. Er weist auch die Merkmale einer zweiten Kammer auf. In dieser Eigenschaft hat er sich auch mit Fragen des Bundesgesamtstaates zu befassen [223]).

Demnach bedarf ein Vertragsgesetz betreffend einen Vertrag, der die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regelt, zum Zweck einer wirksamen parlamentarischen Kontrolle des Vertragschlusses der Zustimmung des Bundesrates [224]).

Stimmt der Bundesrat einem Vertragsgesetz zu oder erhebt er keinen Einspruch oder wird dieser vom Bundestag zurückgewiesen, wird das Vertragsgesetz vom Bundespräsidenten unter Gegenzeichnung des Bundeskanzlers oder des zuständigen Fachministers ausgefertigt und mit dem Vertrag im Bundesgesetzblatt Teil II verkündet (Art. 78, 82 GG., § 81 Abs. 1 a GGO. II).

Nach Inkrafttreten des Vertragsgesetzes kann der Bundespräsident den Vertrag ratifizieren. Er ist allerdings nicht verpflichtet, einen ihm vorgelegten Vertrag unbesehen zu ratifizieren. Vielmehr hat er ihn zu prüfen und dann von sich aus über die Ratifikation zu entscheiden [225]). Hat er keine Bedenken, erklärt er schriftlich die Ratifikation. Die Ratifikation wird gemäß Art. 58 GG. vom Bundeskanzler und dem zuständigen Fachminister gegengezeichnet.

Die völkerrechtliche Bindung an den Vertrag tritt ein, wenn die Vertragsurkunde mit der Ratifikationserklärung dem Vertragspartner übergeben oder — bei mehrseitigen Verträgen — an einer vereinbarten Stelle hinterlegt worden ist.

Besonderheiten gelten für den Abschluß von Verwaltungsabkommen. Es ist streitig, wer für die Vertragsverhandlungen bzw. für die Bevollmächtigung zur Führung derselben zuständig ist [226]). Ferner besteht keine Einigkeit darüber, ob Verwaltungsabkommen der Ratifikation bedürfen [227]). Diese Fragen sollen hier nicht erörtert werden, da für die vorliegende Untersuchung nur die in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. genannten Verträge zur Rede stehen.

§ 9 Begriff der für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften

Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. fordert die Zustimmung oder Mitwirkung der „jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften". Hauptorgan der Bundesgesetzgebung ist der Bundestag, der über die Gesetze berät und beschließt. Daneben berät und beschließt der Bundesrat über die Gesetze. Bundestag und Bundesrat sind unstreitig

---

223) KLEIN in v. Mangoldt-Klein Vorbemerkung zum IV. Grundgesetz-Abschnitt Abs. III 2 d (S. 1002—1004) und i (S. 1005—1008) m. w. N.

224) BEER S. 142 f.; MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 59 Rdnr. 20; so auch die Meinung der Mitglieder des Rechtsausschusses des BR. (zitiert nach BEER S. 143 Fn. 194 und MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 59 Rdnr. 20 Fn. 1); ebenso die Praxis, z. B. Gesetz betreffend des Protokoll v. 23. 10. 1954 über die Beendigung des Besatzungsregimes in der Bundesrepublik Deutschland v. 24. 3. 1955 (BGBl. II 1955 S. 213); nicht so weitgehend KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 IV 5 a (S. 1141), der die Zustimmung des BR. nur zur Vertragsgesetzen betreffend Verträge, die die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regeln und sich auf Gegenstände der Landesgesetzgebung beziehen, fordert; vgl. auch HÄRLE, JIR. Bd. 11 S. 13 Fn. 131.

225) FORSTHOFF, Wehrbeitrag I S. 356; V. DER HEYDTE, VVDStRL. H. 12 S. 239 (Disk.-Beitr.); WALTER JELLINEK, VVDStRL. H. 12 S. 246 f. (Disk.-Beitr.); KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 a Anm. IV 4 (S. 1167) (ebenso schon V. MANGOLDT, Komm. 1. Aufl. Art. 59 Anm. 3 (S. 318)); KRAUS, Wehrbeitrag I S. 142 Fn. 6; LANGNER, NJW. 1962 S. 229; MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 59 Rdnr. 6; MOSLER, Bilfinger-Festschrift S. 281, 285; SCHLOCHAUER S. 64, 111

226) Siehe hierzu: BEER S. 44; HUBER Bd. II S. 292; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. III 3e (S. 1133); MEYER-LINDENBERG, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht H. 4 S. 33 (Disk.-Beitr.); MOSLER, Bilfinger-Festschrift S. 283; SCHLOCHAUER S. 113 f.; siehe auch § 77 Abs. 2 und 3 GGO. II.

227) Siehe hierzu: HAAS, AöR. Bd. 78 S. 385; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. V 6 Abs. 2 (S. 1154); MOSLER, Bilfinger-Festschrift S. 283.

für die Bundesgesetzgebung zuständige Körperschaften i. S. von Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. [228]).

Für die Gesetzgebung sind jedoch nicht nur die Organe zuständig, die über die Gesetze beraten und beschließen, sondern auch diejenigen, die ihnen die Gesetzesentwürfe zur Beratung und Beschlußfassung vorlegen und ihnen so ihre Arbeitsgrundlage liefern. Die Rolle dieser gesetzesinitiativberechtigten Organe im Gesetzgebungsverfahren darf nicht unterschätzt werden. In der Praxis verhält es sich so, daß die Mehrzahl der eingebrachten Entwürfe Gesetz wird. Auf jeden Fall legt der Entwurf die Grundzüge des zukünftigen Gesetzesinhalts fest [229]). Die Einbringung des Gesetzesentwurfs ist „vorbereitende Gesetzgebungstätigkeit" [230]). Insofern sind auch die gesetzesinitiativberechtigten Organe für die Bundesgesetzgebung zuständig.

Initiativberechtigt für die Vertragsgesetze ist, wie oben dargelegt, die Bundesregierung [231]). Daher ist auch sie für die Bundesgesetzgebung zuständige Körperschaft i. S. von Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. Hiergegen läßt sich nicht etwa einwenden, die Bundesregierung könne in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. nicht angesprochen sein, weil sie am Abschluß eines jeden Vertrages — auch eines nicht unter Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. fallenden — dadurch beteiligt sei, daß die Vertragsverhandlungen durch Regierungsmitglieder oder von ihnen benannte Unterhändler eingeleitet und geführt würden. Erstens wird durch Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. erst festgelegt, daß die Bundesregierung als Initiativberechtigte hinsichtlich des Vertragsgesetzes am Zustandekommen des Vertrages teilnimmt. Zweitens ist hier die Bundesregierung in ihrer Gesamtheit angesprochen, während bei den Vertragsverhandlungen unter Umständen nur einzelne Regierungsmitglieder beteiligt sind. Eine Nennung der Bundesregierung in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. hat also durchaus ihre Berechtigung.

Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. meint demnach mit den für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften den Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung [232]).

§ 10 Die Begriffe der Zustimmung und der Mitwirkung

Die jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften sind laut Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. am Vertragschluß beteiligt, indem sie in der Form eines Bundesgesetzes dem Vertrag zustimmen oder an ihm mitwirken. Es ist nicht ohne weiteres erkennbar, welche Tätigkeit beim Zustandekommen eines Vertrages unter den Begriff der Zustimmung und welche unter den Begriff der Mitwirkung fällt.

Aus der Verweisung des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. auf die Vorschriften des VII. Grundgesetz-Abschnitts über die Bundesgesetzgebung hat man folgern wollen, daß die Begriffe der Zustimmung und der Mitwirkung ebenso wie dort aufzufassen seien. Dann könnte Zustimmung i. S. von Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. nur das Tätigwerden des Bundesrates sein, denn nur jener spricht im Gesetzgebungsverfahren eine Zustimmung aus. Die Tätigkeiten des Bundestages und der Bundesregierung fielen unter den Begriff der Mitwirkung [233]).

---

228) GIESE-SCHUNCK Art. 59 Anm. II 5; HAMANN Art. 59 Anm. A; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. IV 3 Abs. 1 (S. 1140); MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 59 Rdnr. 19; MOSLER, Bilfinger-Festschrift S. 269.

229) BAADE S. 86 f.

230) HAMED S. 159.

231) Siehe oben S. 41 f.

232) GIESE-SCHUNCK Art. 59 Anm. II 5; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. IV 3 Abs. 1 (S. 1140).

233) HAMANN 1. Aufl. Art. 59 Anm. C 7 (nicht mehr erwähnt in der 2. Aufl.); vgl. MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 59 Rdnr. 19 Ziff. 4; offenlassend STUBEN S. 91 Fn. 210; a. A. KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. IV 5 a (S. 1141).

Diese Ansicht verkennt, daß in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. nicht von der Zustimmung zu oder der Mitwirkung an einem Bundesgesetz die Rede ist. Hier wird vielmehr die Zustimmung zu oder die Mitwirkung an einem Vertrag — genau: zu oder an dessen Abschluß — behandelt, die in der Form eines Bundesgesetzes erfolgen soll. Eine Zustimmung zu dem Vertrag spricht der Bundestag aus, indem er das Vertragsgesetz beschließt, das eine Zustimmungserklärung zu dem Vertrag enthält [234]). Sein Tätigwerden fällt also unter den Begriff der Zustimmung i. S. von Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG.

Bedarf das Vertragsgesetz der Zustimmung des Bundesrates, so stimmt dieser dem Zustimmungsbeschluß des Bundestages zu. Dies ist im Verhältnis zu dem Vertrag eine Mitwirkung [235]). Unter den Begriff der Mitwirkung fällt auch die Entscheidung des Bundesrates darüber, ob er von seinem Einspruchsrecht gemäß Art. 77 Abs. 3 GG. Gebrauch machen will, da er auch hierdurch am Zustandekommen des Vertrages mitwirkt [236]). Mitwirkung sind auch eine Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf des Vertragsgesetzes gemäß Art. 76 Abs. 3 GG. und die Entscheidung über die Anrufung des Vermittlungsausschusses nach Art. 77 Abs. 2 GG.

Unter den Begriff der Mitwirkung fällt ferner die Einbringung des Entwurfs des Vertragsgesetzes durch die Bundesregierung.

Demnach stimmt nur der Bundestag einem Vertrag i. S. von Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. zu, indem er das Vertragsgesetz beschließt Das Tätigwerden von Bundesrat und Bundesregierung stellt sich als Mitwirkung i. S. von Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. dar.

---

234) BEER S. 141.
235) BEER S. 141 f.
236) BEER S. 141; CARL S. GROSS S. 80.

3. Abschnitt

Die Wirkung der Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG.

Nachdem festgestellt worden ist, welche Verträge zu ihrem Zustandekommen der Zustimmung oder Mitwirkung nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. bedürfen, und von welchen Staatsorganen diese Zustimmung oder Mitwirkung ausgeht, kann nun nach der Wirkung der Zustimmung oder Mitwirkung gefragt werden.

Die Zustimmung oder Mitwirkung wirkt sich einmal für die Vertragsratifikation durch den Bundespräsidenten aus, da dieser bei ihrem Nichtvorliegen die in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. genannten Verträge nicht ratifizieren darf. Zum anderen könnte sie sich für die Staatsbürger und sonstigen staatsunterworfenen Rechtssubjekte auswirken — also eine Doppelwirkung besitzen —, wenn sie die Bestimmungen der betroffenen Verträge für sie verbindlich machte, indem sie den Vertrag in innerstaatliches Recht transformierte.

§ 11 Die Zustimmung oder Mitwirkung als Voraussetzung für die Vertragsratifikation durch den Bundespräsidenten

Laut Art. 59 Abs. 1 S. 2 GG. schließt der Bundespräsident die Verträge der Bundesrepublik. Nach Abs. 2 S. 1 des Art. 59 GG. bedürfen bestimmte Verträge der Zustimmung oder Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften. Wie die Wirkung der Zustimmung oder Mitwirkung rechtlich zu beurteilen ist, ist streitig. Nach der herrschenden Meinung in Rechtsprechung und Schrifttum hat die Zustimmung oder Mitwirkung den Charakter einer Ermächtigung des Bundespräsidenten zur Vertragsratifikation [237]).

Unter Ermächtigung versteht man die Verleihung einer Rechtsmacht von Seiten des bisher Berechtigten an jemand, der diese Rechtsmacht bisher nicht besaß, zur Geltendmachung im eigenen Namen [238]). Im öffentlichen Recht bezeichnet man eine solche Rechtsübertragung meist als Delegation [239]).

Die Rechtsmacht, die durch eine Ratifikationsermächtigung verliehen werden könnte, wäre die Zuständigkeit zur Ratifikation. Die Ratifikationszuständigkeit müßte dem Bundespräsidenten von den zustimmenden oder mitwirkenden Körperschaften übertragen werden können. Dies ist zu verneinen. Der Bundespräsident ist für die Ratifikation nach Art. 59 Abs. 1 S. 2 GG. schon eigenzuständig. Aus Art. 59 Abs. 1 GG. ergibt sich, daß der Bundespräsident berechtigt ist, die

---

237) BVerfG. Urt. v. 30. 7. 1952 — 1 BvF 1/52, BVerfG. Bd. 1 S. 396—415 (410); ARNDT (Schriftsatz), Wehrbeitrag III S. 181; ARNDT-REISMANN (Schriftsatz), Wehrbeitrag I S. 241; BEER S. 9; BÖNING, DöV. 1958 S. 447; FORSTHOFF, Wehrbeitrag I S 355; GREWE, VVDStRL. H. 12 S. 260 (Diskussions-Schlußwort); CARL S. GROSS S. 81; KNIESCH, NJW. 1960 S. 1325; KOCH, BB. 1959 S. 241; KRAUS, Wehrbeitrag I S. 140; V. MANGOLDT, Komm. 1. Aufl. Art. 59 Anm. 6 (S. 321); MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 59 Rdnr. 22; MENZEL, VVDStRL. H. 12 S. 195; MERK, VVDStRL. H. 12 S. 232 (Disk.-Beitr.); MEYER-LINDENBERG, Völkerrecht S. 52; PFEFFER VON SALOMON S. 27 Fn. 1; PIGORSCH S. 83 f.; QUARITSCH, DVBl. 1962 S. 586; SCHÄTZEL, Wehrbeitrag I S. 349 f.; SEIFERT-GEEB S. 140 n; Stellungnahme der Bundesregierung, Wehrbeitrag III S. 163; WABNITZ S. 91; WOESNER, NJW. 1961 S. 1383; ERNST WOLFF, Wehrbeitrag II S. 209; ZACHER, DVBl. 1955 S. 651; für Art. 45 Abs. 3 WRV.: STEFFEN, S. 67; WALZ, Völkerrecht und staatl. Recht S. 375.

238) Vgl. DAUBE S. 72; vgl. LEHMANN S. 316.

239) Siehe oben S. 18.

Bundesrepublik nach außen zu repräsentieren [240]). Wünschen andere Staatsorgane, daß im Namen der Bundesrepublik eine Handlung im außerstaatlichen Bereich vorgenommen wird, so müssen sie diese Handlung regelmäßig durch den Bundespräsidenten vornehmen lassen. Art. 59 Abs. 1 S. 2 GG. legt fest, daß die Ratifikation von völkerrechtlichen Verträgen der Bundesrepublik allein vom Bundespräsidenten vorgenommen werden kann. Er besitzt also schon die Ratifikationszuständigkeit, und sie kann ihm von den — insoweit auch gar nicht verfügungsberechtigten — zustimmenden oder mitwirkenden Gesetzgebungsorganen nicht erst übertragen werden. Das Grundgesetz selbst ermächtigt ihn zur Ratifikation [241]).

Hiergegen wird eingewendet, das Grundgesetz könne den Bundespräsidenten nicht zur Ratifikation eines konkreten Vertrages ermächtigen [242]). Darauf ist zu erwidern, daß die Ratifikationsermächtigung des Art. 59 Abs. 1 S. 2 GG. für eine unbestimmte Vielzahl von Fällen die Ermächtigung für den bestimmten Einzelfall in sich schließt. Es ist das Wesen der Rechtsnorm, eine Regelung für eine unbestimmte Vielzahl von Fällen zu treffen. Damit ist zugleich der konkrete Einzelfall mitgeregelt. Verfassungsrechtliche Zuständigkeiten werden regelmäßig nur für unbestimmte Fälle verliehen, und es wird hiermit zugleich eine Ermächtigung für den bestimmten Einzelfall ausgesprochen. So ist z. B. der Bundespräsident gemäß Art. 59 Abs. 1 S. 3 GG. auch im konkreten Einzelfall für die Beglaubigung oder den Empfang eines Gesandten zuständig. Die Zuständigkeit der Bundesregierung zur Erteilung der Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen der Länder gemäß Art. 32 Abs. 3 GG. ist auch im konkreten Einzelfall gegeben. Der Bundespräsident ist daher auch für die Ratifikation eines konkreten Vertrages nach Art. 59 Abs. 1 S. 2 GG. zuständig und ermächtigt.

In der Ausübung seiner Ratifikationszuständigkeit wird er allerdings bezüglich der in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. genannten Verträge durch das Erfordernis der Zustimmung oder Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften gehemmt. Die Ratifikation ist die Erklärung des Willens eines Staates, daß er sich durch einen Vertrag verpflichten will [243]). Voraussetzung der Erklärung des Willens nach außen ist, daß der Wille auf innerstaatlicher Ebene erst einmal gebildet worden ist. Die innerstaatliche Willensbildung erfolgt hinsichtlich der in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. genannten Verträge durch die jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften, indem sie dem Vertrag zustimmen oder an ihm mitwirken [244]). Ratifiziert der Bundespräsident einen Vertrag ohne die nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. erforderliche Zustimmung, so ist die Ratifikation staatsrechtlich rechtswidrig, und er läuft Gefahr, gemäß Art. 61 GG. wegen Verletzung des Grundgesetzes vor dem Bundesverfassungsgericht angeklagt zu werden [245]).

Die Zustimmung oder Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. bewirkt demnach keine Ratifikationsermächtigung des Bundespräsi-

---

240) KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. III 2 (S. 1130) (ebenso schon V. MANGOLDT, Komm. 1. Aufl. Art. 59 Anm. 2 Abs. 2 (S. 317), KOELLREUTTER S. 201 f.; MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 59 Rdnr. 5 Ziff. 7; MENZEL in BK. Art. 59 Anm. II 1 Abs. 1; ders., Völkerrecht S. 229; MOSLER, Bilfinger-Festschrift S. 279; NAWIASKY, Grundgedanken S. 107; SCHLOCHAUER S. 63; SEIFERT-GEEB S. 140 m.

241) KAUFMANN, Jellinek-Gedschr. S. 446; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. IV 5 Abs. 3 (S. 1142), 7 a Abs. 2 (S. 1145 f.).

242) MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 59 Rdnr. 22 Fn. 2.

243) Siehe oben S. 40.

244) Vgl. DAUBE S. 73.

245) KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. IV 5 b Abs. 3 (S. 1142); MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 59 Rdnr. 36 Ziff. 13; für WRV.: MOHR S. 47; SCHILLER, AöR. Bd. 50 S. 65; SCHMITZ, Deutsche Landesreferate S. 267.

denten [246]), sondern ist nur eine Erklärung des Einverständnisses mit der Ratifikation. Diese Einverständniserklärung ist ein Akt der Staatswillensbildung und eine Voraussetzung der Vertragsratifikation. Man bezeichnet den Charakter der Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. daher am besten als Ratifikationszustimmung [247]).

§ 12 Die Notwendigkeit einer Transformation von völkerrechtlichen Verträgen in innerstaatliches Recht

Nach der herrschenden Meinung hat die Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. nicht nur die Bedeutung einer Ratifikationsermächtigung — im Vorhergehenden wurde dargelegt, daß es sich insoweit um eine Ratifikationszustimmung handelt —, sondern sie soll die betroffenen Verträge in innerstaatliches Recht transformieren.

Unter Transformation versteht man die Umwandlung einer Bestimmung eines Rechtskreises in eine entsprechende Bestimmung eines anderen Rechtskreises [248]). Eine solche Umwandlung ist notwendig, wenn die Bestimmungen des einen Rechtskreises einen Zustand erstreben, für den ein bestimmtes Verhalten der Rechtsunterworfenen des anderen Rechtskreises erforderlich ist, und für diese Rechtsunterworfenen die Bestimmungen jenes erstgenannten Rechtskreises nur nach Umwandlung in eine Bestimmung des letztgenannten verbindlich sind. Völkerrechtliche Verträge könnten nur dann transformationsbedürftig sein, wenn sie einem von dem innerstaatlichen Recht verschiedenen Rechtskreis angehörten und nicht ohne Umwandlung in innerstaatliches Recht auf innerstaatlicher Ebene verbindlich wären.

Es ist daher zu prüfen, ob Völkerrecht und innerstaatliches Recht verschiedene Rechtskreise sind, ob Völkerrechtsverträge zu ihrer Erfüllung der Verleihung innerstaatlicher Verbindlichkeit bedürfen, und schließlich ob jede Verleihung innerstaatlicher Verbindlichkeit unter den Begriff der Transformation fällt.

I. Verschiedenheit der Rechtskreise Völkerrecht und innerstaatliches Recht

Die Frage, ob das Völkerrecht und das innerstaatliche Recht zwei voneinander verschiedene Rechtskreise oder nur Abteilungen eines einheitlichen Rechtskreises sind, ist in der Völkerrechtslehre Gegenstand eines verwirrenden, heute aber im wesentlichen ausgetragenen Theorienstreits. Der Stand der Meinungen kann hier nur in den Grundzügen dargelegt werden. [249]).

Eine Verschiedenheit zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht wird abgelehnt von den sogenannten monistischen Theorien. Danach sind Völkerrecht und innerstaatliches Recht Teile einer einheitlichen Rechtsordnung. Man vergleicht diese Gesamtrechtsordnung bildlich mit einer Rechtspyramide, in die alle Rechtsteilgebiete eingeordnet sind.

Diese systematische Einheit von Völkerrecht und innerstaatlichem Recht wird verschieden begründet. Einmal sieht man das Völkerrecht

246) DAUBE S. 83; KAUFMANN, Jellinek-Gedschr. S. 446; ders. (mündliche Äußerung vor dem BVerfG.), Wehrbeitrag I S. 390; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. IV 5 b Abs. 3 (S. 1142), 7 a Abs. 2 (S. 1145 f.); ders., Rechtsgutachten S. 16.

247) KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. IV 5 bb Abs. 1 und 2 (S. 1141 f.).

248) SCHMITT, Verfassungslehre S. 382.

249) Vgl. zum Folgenden die Darstellungen bei: BERBER, Völkerrecht Bd. I S. 93—95; DAHM Bd. I S. 54; GUGGENHEIM, Völkerrecht Bd. I S. 19—26; ders., WbVR. Bd. III S. 651—654; MENZEL in BK. Art. 25 Anm. II 1 Abs. 2 und 3; ders., Völkerrecht S. 50—53; PIGORSCH S. 2 f.; ROSS S. 60—63.

als auf einer Delegation des innerstaatlichen Rechts beruhend an. Das Völkerrecht ist dann sozusagen Staatsrecht für den außerstaatlichen Bereich. Da die Bindung an dieses „Außenstaatsrecht" auf einer Delegation des staatlichen Gesetzgebers beruht, kann dieser die Bindung auch wieder aufheben. Demnach bestände ein Primat des innerstaatlichen Rechts gegenüber dem Völkerrecht [250]).

Eine andere Unterart der monistischen Anschauung begründet die Einheit zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht damit, daß das innerstaatliche Recht auf einer Delegation des Völkerrechts beruhe. Danach weist das Völkerrecht dem staatlichen Gesetzgeber einen Bereich zu, in dem er innerstaatliches Recht setzen darf. Dieser Bereich kann aber durch das Völkerrecht ganz oder teilweise in Anspruch genommen werden, indem es dort selbst Recht setzt. Es bestände also ein Primat des Völkerrechts gegenüber dem innerstaatlichen Recht [251]).

Der Gedanke einer Einheit zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht läßt sich logisch durchaus begründen. Theoretisch ist ein einheitliches Rechtssystem, das Völkerrecht und innerstaatliches Recht umfaßt, denkbar. Eine solche Anschauung entspricht jedoch nicht der sozialpsychologischen Wirklichkeit. Die staatlichen Rechtsordnungen werden allgemein als selbständig und nicht als Bestandteile einer „Weltverfassung" angesehen. Wollte man von dem Vorhandensein einer solchen ausgehen, müßte man das Bestehen eines „Weltstaates" bejahen. Die Schaffung eines solchen ist zwar oft angestrebt worden und wird auch heute angestrebt. Seine Existenz ist in der Geschichte des Zusammenlebens der Völker aber niemals als gegebene Tatsache angesehen worden [252]).

Der aus diesen Gründen abzulehnenden monistischen Anschauung steht die dualistische Auffassung von dem Verhältnis des Völkerrechts zum innerstaatlichen Recht gegenüber. Danach sind Völkerrecht und innerstaatliches Recht verschiedene Rechtskreise. Sie unterscheiden sich durch ihre Rechtsquellen, ihre Adressaten und ihre Rechtsstruktur. Das Völkerrecht entsteht durch Verträge und Gewohnheit, das innerstaatliche Recht durch Rechtsetzung und Gewohnheit. Das Völkerrecht wendet sich im wesentlichen an Staaten, das innerstaatliche Recht im wesentlichen an Individuen. Das Völkerrecht ist Gleichordnungsrecht, das innerstaatliche Recht Über-, Unterordnungsrecht [253]).

Diese Auffassung von der Verschiedenheit und gegenseitigen Unabhängigkeit der Rechtsbereiche Völkerrecht und innerstaatliches Recht entspricht der sozialpsychologischen Wirklichkeit. Sie stellt die im zwischenstaatlichen Verkehr immer in Erscheinung tretende Souveränität der Staaten in den Vordergrund [254]). Der souveräne Staat ist originär berechtigt, für das von ihm beherrschte Gebiet die Hoheitsbefugnisse auszuüben. Nur das von ihm gesetzte oder durch innerstaatliche Gewohnheit gebildete Recht ist für die innerstaatlichen Rechtssubjekte verbindlich. Das Völkerrecht kann die innerstaatlichen Rechtssubjekte unmittelbar nicht binden, ebenso wie der Staat einseitig kein Recht im außerstaatlichen Bereich setzen kann. Das Völkerrecht kann innerstaatliche Wirkungen nur durch Vermittlung

---

250) POHL S. 4; WENZEL S. 387; ZORN S. 5—9, 300.
251) GUGGENHEIM, Völkerrecht Bd. I S. 24 f.; KELSEN, Problem der Souveränität S. 204—241; ders., ZaöRV. Bd. 19 S. 234—248; VERDROSS S. 62.
252) BERBER, Völkerrecht Bd. I S. 95; ROSS S. 62 f.
253) TRIEPEL, Völkerrecht und Landesrecht S. 9 f., 111; ANZILOTTI, Il diritto internazionale nei giudizi interni; ders., Völkerrecht S. 37 f.; WALZ, Völkerrecht und staatl. Recht S. 259; ROSS S. 62 f.
254) GUGGENHEIM, WbVR. Bd. III S. 657; KAUFMANN, Jellinek-Gedschr. S. 447; MENZEL, Völkerrecht S. 51.

der staatlichen Organe entfalten, indem diese Völkerrechtsbestimmungen in innerstaatliches Recht umwandeln.

Auch das Grundgesetz geht von einem dualistischen Verhältnis zwischen Völkerrecht und innerdeutschem Recht aus. Laut Art. 25 GG. sind die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebiets. Diese Vorschrift hat nur dann eine wirkliche Daseinsberechtigung, wenn ohne sie die allgemeinen Völkerrechtsregeln innerstaatlich nicht gültig sind, wenn also Völkerrecht und innerdeutsches Recht verschiedene Rechtskreise sind. Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts werden durch Art. 25 GG. in innerdeutsches Recht umgewandelt [255]).

Hiergegen könnte eingewendet werden, daß die Aufnahme des Art. 25 in das Grundgesetz auch durch eine deklaratorische Bedeutung gerechtfertigt sein könne. Das Grundgesetz gehe von einer monistischen Anschauung des Verhältnisses Völkerrecht — innerdeutsches Recht aus und wolle dies in Art. 25 GG. klarstellen [256]).

Eine deklaratorische Bedeutung des Art. 25 GG. ist jedoch durch dessen Beschränkung auf die allgemeinen Regeln des Völkerrechts ausgeschlossen. Wenn dem Grundgesetz die monistische Auffassung zu Grunde läge und dies in Art. 25 GG. klargestellt werden sollte, so müßte dort ausgesprochen sein, daß alle Völkerrechts-Vorschriften — also auch Völkervertragsbestimmungen, die nur für die Vertragsparteien verbindlich sind — innerdeutsches Recht seien. Da Art. 25 GG. nur die allgemeinen Regeln erwähnt, kann seine Bedeutung nicht in der Sichtbarmachung der monistischen Auffassung liegen. Eine „gemischte" Theorie — für allgemeine Völkerrechtsregeln monistisches Verhältnis, für sonstige dualistisches Verhältnis — ist logisch nicht haltbar und kann von Art. 25 GG. nicht erklärt werden.

Demnach hat die Erklärung der innerstaatlichen Geltungskraft von allgemeinen Völkerrechtsregeln in Art. 25 GG. konstitutive Bedeutung. Hierdurch erhalten die allgemeinen Regeln des Völkerrechts innerhalb der Bundesrepublik innerstaatliche Verbindlichkeit. Art. 25 GG. ist Ausdruck der dem Grundgesetz zu Grunde liegenden dualistischen Anschauung [257]).

Zwischen Völkerrecht und innerdeutschem Recht besteht also ein „aliud"-Verhältnis. Völkerrechtsvorschriften sind auf innerstaatlicher Ebene nicht wie innerstaatliche Rechtsvorschriften verbindlich. Sie können nur durch Vermittlung staatlicher Hoheitsorgane innerstaatliche Geltungskraft erlangen.

---

255) DUNFRUNDT, ZZuVSt. 1957 S. 362; CARL S. GROSS S. 60; HAMANN Art. 25 Anm. A; KLEIN, Rechtsgutachten S. 6; KRAUS, Laun-Festschrift S. 223; V. MANGOLDT, Komm. 1. Aufl. Art. 25 Anm. 2 (S. 167); MENZEL, Völkerrecht S. 57, 66; MOSLER, Jurist. Studiengesellschaft H. 32/33 S. 8 Fn. 9; PIGORSCH S. 3; SCHLOCHAUER S. 21, 103; Stellungnahme der SPD.-Bundestagsfraktion, Wehrbeitrag II S. 296; Abg. DR. STRAUSS in der 5. Sitzg. des HA. des PR. am 18. 11. 1948; HA.-StenBer. S. 66 f.; vgl. KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 25 Anm. IV 1 Abs. 1 und 2 (S. 679 f.).

256) KAUFMANN, Wehrbeitrag II S. 797; vgl. DAUBE S. 53—57; wohl auch BVerfG. Urt. v. 5. 4. 1952 — 2 BvH 1/52, BVerfGE. Bd. 1 S. 208—261 (233); wohl auch GIESE-SCHUNCK Art. 25 Anm. II 3; wohl auch KOELLREUTTER S. 89.

257) CARL S. GROSS S. 60; MAUNZ, Staatsrecht S. 280; MENZEL, Völkerrecht S. 66; vgl. HERZOG, DöV. 1959 S. 45 und KLEIN, JIR. Bd. 11 S. 154, nach denen jedenfalls ein strenger Monismus nicht im Sinne des Art. 25 GG. liegt. — Eine Stellungnahme des Art. 25 GG. zum Verhältnis Völkerrecht — innerstaatliches Recht verneinen: GREWE, VVDStRL. H. 12 S. 147; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 25 Anm. II 2 Abs. 2 (S. 673); MENZEL in BK. Art. 25 Anm. II 1 Abs. 4.

II. Die innerstaatliche Verbindlichkeit bzw. Nichtverbindlichkeit von Völkervertragsbestimmungen

1. Verträge, zu deren Vollzug ein bestimmtes Verhalten von staatsunterworfenen Rechtssubjekten erforderlich ist

Zu den Vorschriften des Völkerrechts gehören auch die Bestimmungen von völkerrechtlichen Verträgen. Ein völkerrechtlicher Vertrag richtet sich an das Völkerrechtssubjekt Staat, das den Vertrag abschließt. Aus der Unterordnung der Bürger und der sonstigen innerstaatlichen Rechtssubjekte unter die Staatsgewalt folgt, daß diese nur die Anordnungen des Staates zu beachten haben. Der Staat wird durch den Vertrag völkerrechtlich verpflichtet, Anordnungen an die seiner Hoheitsgewalt unterworfenen Rechtssubjekte zu erlassen, durch die sie verpflichtet werden, sich nach den Vertragsbestimmungen zu richten. Erst durch staatliche Anordnung werden also Vertragsbestimmungen, die sich auf das Verhalten staatsunterworfener Rechtssubjekte beziehen, innerstaatlich verbindlich [258]).

Soweit solche Vertragsbestimmungen allgemeine Völkerrechtsregeln darstellen, hat der Grundgesetzgeber ihre innerstaatliche Verbindlichkeit in Art. 25 GG. angeordnet [259]). Daraus, daß Art. 25 GG. sich auf die allgemeinen Regeln des Völkerrechts beschränkt, läßt sich folgern, daß für Einzelregelungen in völkerrechtlichen Verträgen eine besondere staatliche Anordnung zu ihrer innerstaatlichen Verbindlichkeit nötig ist [260]).

Das Gegenteil ergibt sich nicht etwa daraus, daß der Satz „pacta sunt servanda", der eine allgemeine Völkerrechtsregel darstellt [261]), gemäß Art. 25 GG. innerstaatliches Recht geworden ist. Dieser Satz besagt nur, daß völkerrechtliche Verträge nicht einseitig aufgelöst werden dürfen [262]), nicht aber daß solche Verträge auch ohne weiteres innerstaatlich verbindlich sind [263]).

Gegen die Ansicht, daß für völkerrechtliche Vertragsbestimmungen die Verleihung innerstaatlicher Verbindlichkeit notwendig sei, und gegen die Verschiedenheit der Rechtskreise Völkerrecht und innerstaatliches Recht überhaupt wird noch vorgebracht, durch eine ausdrückliche Verleihung innerstaatlicher Verbindlichkeit werde der für einen Vertrag wesentliche Zusammenhang zwischen den Rechten und Pflichten beider Vertragspartner zerstört. Jeder an dem Vertrag beteiligte Staat könne nur die seine Rechtssubjekte betreffenden Ver-

---

258) KLEIN, Rechtsgutachten S. 21; ders. in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. II 4 c (S. 1127); ders., JIR. Bd. 11 S. 154; SCHRÖCKER, DVBl. 1954 S. 489.

259) OVG. Münster Urt. v. 25. 11. 1955 — VI A 106/53, NJW. 1956 S. 1374 f. (1375); HAMANN Art. 25 Anm. B 1; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 25 Anm. III 3 a (S. 676), Art. 59 Anm. II 4 b (S. 1126 f.) jeweils m. w. N. (ebenso schon V. MANGOLDT, Komm. 1. Aufl. Art. 25 Anm. 2 Abs. 3 (S. 168)); ders., Rechtsgutachten S. 20; ders., JIR. Bd. 11 S. 168 f. (m. w. N.), 173; MAUNZ, Staatsrecht S. 280; PIGORSCH S. 11 m. w. N.; a. A.: DAHM Bd. I S. 66; GIESE-SCHUNCK Art. 25 Anm. II 1; GUGGENHEIM, Jurist. Studiengesellschaft H. 16 S. 21; des weiteren die bei KLEIN, JIR. Bd. 11 S. 169 Fn. 90 Genannten.

260) DAHM Bd. I S. 66; DUNFRUNDT, ZZuVSt. 1957 S. 362.

261) GREWE, VVDStRL. H. 12 S. 249; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 25 Anm. III 3 c Abs. 1 (S. 676 f.), Art. 59 Anm. II 4 c Abs. 1 (S. 1127); ders., JIR. Bd. 11 S. 153; ders., Rechtsgutachten S. 20; KRAUS, HdbDStR. II S. 353; MAUNZ, Staatsrecht S. 280; PIGORSCH S. 91.

262) ECHTERHÖLTER, JZ. 1955 S. 691; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 25 Anm. III 3 c Abs. 1 (S. 677), Art. 59 Anm. II 4 c (S. 1127); ders., Rechtsgutachten S. 20 f.; ders., JIR. Bd. 11 S. 153 m. w. N.; WENZEL S. 500 f.

263) KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. II 4 c (S. 1127); ders., Rechtsgutachten S. 20 f.; ders., JIR. Bd. 11 S. 153; MEYER-LINDENBERG, Berichte der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht H. 4 S. 105; MOSLER, Jurist. Studiengesellschaft H. 32/33 S. 41; vgl. aber KRAUS, HdbDStR. II S. 353; offenlassend BERNHARDT S. 137.

tragsbestimmungen innerstaatlich verbindlich machen. Dagegen blieben die Vertragteile, die sich auf den Vertragspartner bzw. dessen Rechtssubjekte beziehen, außer Betracht. Da die beiderseitigen Vertragsrechte und -pflichten jedoch in einem Zusammenhang ständen, müßten die Vertragsbestimmungen, die sich auf ein bestimmtes Verhalten der Staatsbürger oder sonstiger staatsunterworfener Rechtssubjekte richten, unter Beachtung des gesamten Vertragswerkes ausgelegt werden. Daher dürften sie nicht aus dem eine Einheit darstellenden Vertragsgebilde herausgerissen werden, was der Fall sei, wenn nur sie für innerstaatlich verbindlich erklärt würden [264]).

Dem ist zu entgegnen, daß durch eine innerstaatliche Verbindlichwerdung nur der Vertragsvorschriften, die sich auf einen Vertragspartner bzw. mittelbar auf dessen Rechtssubjekte beziehen, eine vertragsgemäße Auslegung derselben keineswegs verhindert wird. Wenn auch nur ein Teil eines völkerrechtlichen Vertrages innerstaatlich verbindlich wird, so ist bei Unklarheiten über den Inhalt von innerstaatlich verbindlichen Vorschriften zu deren Auslegung doch der gesamte Vertrag heranzuziehen. Der innere Zusammenhang des ganzen Vertragswerkes wird insofern also durchaus berücksichtigt. Im übrigen ist Folgendes zu bedenken: Wenn dem Staatsbürger und den sonstigen innerstaatlichen Rechtssubjekten nicht vom Staat gesagt würde, welche Vertragsbestimmungen für ihn verbindlich sein sollen, so müßte er sich aus dem Vertragswerk die Vorschriften heraussuchen, die sich an ihn richten. Diese sind nicht immer ohne weiteres erkennbar, und es könnte daher zu Rechtsunklarheiten kommen [265]).

Völkervertragsbestimmungen sind demnach für die Staatsbürger und sonstige staatsunterworfene Rechtssubjekte nicht unmittelbar verbindlich. Ist für die Vertragsvollziehung ein bestimmtes Verhalten derselben erforderlich, so muß den diesbezüglichen Vertragsbestimmungen durch den Staat innerstaatliche Verbindlichkeit verliehen werden.

Dabei ist allerdings eine Einschränkung zu machen. Ein bestimmtes Verhalten der Staatsbürger oder sonstiger staatsunterworfener Rechtssubjekte, auf das ein Vertrag gerichtet ist, kann diesen bereits vor dem Vertragschluß auf Grund innerstaatlicher Erwägungen vom Staat vorgeschrieben worden sein. Hierher gehören die bereits erwähnten [266]) Verträge, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen, wenn der von ihnen bezweckte Zustand schon durch Gesetzeserlaß herbeigeführt wurde. In diesem Fall geht die Vertragspflicht des Staates nicht dahin, seinen Untertanen ein dem Vertragszweck entsprechendes Verhalten zu befehlen. Dem Vertrag braucht keine innerstaatliche Verbindlichkeit für die Staatsbürger und die sonstigen staatsunterworfenen Rechtssubjekte verliehen zu werden. Es wird nur der Staat verpflichtet, die bereits getroffene innerstaatliche Regelung aufrechtzuerhalten. Zur Vertragsvollziehung ist nur ein Handeln von Staatsorganen erforderlich. Inwieweit hierfür eine innerstaatliche Verbindlichmachung notwendig ist, wird im Folgenden geprüft werden.

2. Verträge, zu deren Vollzug ein bestimmtes Verhalten von Staatsorganen erforderlich ist

Durch einen völkerrechtlichen Vertrag wird das abschließende Völkerrechtssubjekt Staat verpflichtet. Der Staat ist aber keine Einzelperson, sondern eine kollektive Einheit. Er tritt durch das Tätigwer-

---

264) DAUBE S. 58 f.; KAUFMANN, Jellinek-Gedschr. S. 448.
265) Vgl. ROSS S. 69.
266) Siehe oben S. 8.

den der Staatsorgane in Erscheinung. Die Gesamtheit der Staatsorgane verkörpert den Staat. Denkt man die Staatsorgane fort, so entfällt auch das Vorstellungsbild vom Staat [267]).

Die Rechte und Pflichten des Staates werden durch seine Organe wahrgenommen. Diese genießen keine eigene Rechtspersönlichkeit, sondern sind nur Träger von Rechten und Pflichten des Staates. Allerdings kann nicht jedes Staatsorgan sämtliche Staatstätigkeiten ausüben. Vielmehr ist jedem Organ ein bestimmter Tätigkeitsbereich zugeteilt, der durch die Zuständigkeit abgegrenzt wird. Eine von einem Staatsorgan zuständigkeitsgemäß vorgenommene Handlung wird nicht ihm, sondern dem Staat zugerechnet. Innerhalb seines Zuständigkeitsbereichs ist das Staatsorgan mit dem Staat identisch [268]). Da verschiedene Staatstätigkeiten durch verschiedene Organe ausgeübt werden, kann der Staat in der Gestalt seiner Organe sich selbst gegenübertreten. Der Staat als Gericht kann Akte des Staates als Verwalter aufheben, der Staat als Gesetzgeber kann dem Staat als Verwalter oder als Gericht Vorschriften machen [269]).

Verpflichtet sich der Staat vertraglich zu einem bestimmten Handeln, so ist die Vertragserfüllung Sache der Staatsorgane, die für die Vornahme jener Handlung zuständig sind [270]). Diese werden aber nicht unmittelbar durch den völkerrechtlichen Vertrag verpflichtet. Die Staatsorgane genießen keine Völkerrechtssubjektivität [271]), da sie nicht Träger von eigenen Rechten und Pflichten sind. Durch den Vertrag gebundenes Völkerrechtssubjekt ist der Staat. Dieser ist völkerrechtlich verpflichtet, den Organen, in deren Zuständigkeitsbereich die dem Vertrag entsprechenden Handlungen oder Unterlassungen gehören, die Vertragserfüllung zu befehlen.

Durch einen solchen Befehl wird der Vertrag innerstaatlich verbindlich. Demnach bedürfen völkerrechtliche Verträge, auch soweit sie sich auf das Verhalten von Staatsorganen beziehen, regelmäßig der Verleihung innerstaatlicher Verbindlichkeit [272]).

Als Beispiel kann der schon einmal erwähnte [273]) denkbare Fall eines Vertrages dienen, durch den sich die Bundesrepublik verpflichtet, Kriegsschiffen eines befreundeten Staates die freie Durchfahrt durch einen deutschen Kanal zu gewähren. In diesem Fall muß der für die Verwaltung des Kanals zuständigen Wasserstraßenbehörde durch Verwaltungsverordnung oder Verwaltungsanweisung befohlen werden, sich dem Vertrag entsprechend zu verhalten, d. h. den Kriegsschiffen des Vertragspartner-Staates freie Durchfahrt zu gewähren. Hierdurch wird den Vertragsbestimmungen innerstaatliche Verbindlichkeit verliehen.

Anders stellt sich die Lage dar, wenn zur Vertragserfüllung eine Handlung oder Unterlassung oberster Staatsorgane notwendig ist, denen von einem anderen Organ diese Handlung oder Unterlassung nicht befohlen werden kann. Dann ist kein Organ vorhanden, durch das ihnen der Staat die Vertragserfüllung befehlen könnte. Die ihnen vom Verfassungsgeber auferlegte abstrakte Pflichtigkeit, Handlungen eines bestimmten Tätigkeitsbereichs für den Staat — d. h. den Staat repräsentierend — wahrzunehmen, aktualisiert sich in diesem Fall zu einer konkreten Pflicht durch die völkerrechtliche Verpflichtung des Staates. Die Eingehung des völkerrechtlichen Vertrages durch

---

267) GEORG JELLINEK, System S. 225; ders., Allgemeine Staatslehre S. 560; FORSTHOFF, Verwaltungsrecht S. 391; vgl. WENZEL S. 365.
268) GEORG JELLINEK, System S. 225; FORSTHOFF, Verwaltungsrecht S. 394.
269) GEORG JELLINEK, System S. 228.
270) WENZEL S. 365.
271) ANZILOTTI, Völkerrecht S. 100; HEILBORN, System S. 138—168 (139 f., 166); KLEIN, mittelbare Haftung S. 146.
272) Vgl. BVerfG. Urt. v. 21. 3. 1957 — 1 BvR 65/54, BVerfGE. Bd. 6 S. 290—300 (294).
273) Siehe oben S. 36.

den Staat zieht die Vertragserfüllungspflicht der obersten Staatsorgane nach sich [274]).

Dabei handelt es sich nicht um eine völkerrechtliche Verpflichtung der obersten Staatsorgane. Grund für die Vertragserfüllungspflicht ist die ihnen staatsrechtlich auferlegte Pflichtigkeit, für den Staat tätig zu werden. Aus dieser ergibt sich die staatsrechtliche Verpflichtung, die einem völkerrechtlichen Vertrag entsprechenden Handlungen vorzunehmen, die ihrem Zuständigkeitsbereich angehören [275]).

Als Beispiel eines solchen völkerrechtlichen Vertrages, der von selbst eine staatsrechtliche Verpflichtung der obersten Staatsorgane bewirkt, ist an ein Abkommen zu denken, in dem sich die Bundesrepublik gegenüber einem anderen Staat zur Neutralität verpflichtet. Ein Vertrag dieses Inhalts verpflichtet die Bundesrepublik zu einer bestimmten Führung der Außenpolitik. Die Führung der Politik ist Sache der Bundesregierung, wie aus Art. 65 GG. folgt. Ihr ist insoweit kein anderes Staatsorgan vorgeordnet. Daher wird die Bundesregierung infolge des Vertrages verpflichtet, gegenüber dem Vertragspartner eine Neutralitätspolitik zu betreiben [276]).

Ein weiteres Beispiel wäre ein Vertrag, der sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht, wenn die zur Vertragsvollziehung notwendige gesetzliche Regelung bereits vor dem Vertragschluß besteht [277]). Dann werden die für die Bundesgesetzgebung zuständigen Organe infolge des völkerrechtlichen Vertrages staatsrechtlich verpflichtet, die dem Vertrag entsprechende Gesetzeslage aufrechtzuerhalten.

Es gibt demnach das Verhalten oberster Staatsorgane betreffende völkerrechtliche Verträge, auf Grund deren diese von selbst staatsrechtlich gebunden werden. Solchen Verträgen braucht die innerstaatliche Verbindlichkeit daher nicht erst noch verliehen zu werden [278]).

Allerdings ist nicht jeder Vertrag, der das Verhalten insoweit weisungsfreier oberster Staatsorgane betrifft, für diese von selbst staatsrechtlich verbindlich. Eine innerstaatliche Verpflichtung zur Vornahme vertragsgemäßer Handlungen besteht dann nicht, wenn auf innerstaatlicher Ebene den obersten Staatsorganen die Vornahme zwar nicht befohlen werden kann, sie aber für die Vornahme der Mitwirkung anderer Staatsorgane bedürfen.

Dies zeigt sich am Beispiel eines Vertrages, durch den die Bundesrepublik verpflichtet wird, über im Bundeshaushaltsplan nicht ausgewiesene Mittel zu verfügen — etwa ein Vertrag über den Kauf von ausländischen Düsenjägern. Die Vertragsausführung fällt u. a. in den Zuständigkeitsbereich des Bundeskanzlers — soweit der Vertrag die von ihm festgelegten Richtlinien der Politik berührt — und in den des Bundesfinanzministers — soweit er sich auf den von diesem selbständig zu leitenden Fachbereich bezieht. Zur Vertragsausführung sind diese jedoch erst nach einer Änderung bzw. Ergänzung des Bundeshaushaltsplans befugt. Für die letztere sind innerstaatlich die gesetzgebenden Organe des Bundes zuständig. Erst durch eine von ihnen vorgenommene Haushaltsplan-Änderung werden Bundeskanzler und Bundesfinanzminister staatsrechtlich in die Lage versetzt, über vorher haushaltsplanmäßig nicht ausgewiesene Mittel zu verfügen. Erst dann entsteht für sie die staatsrechtliche Pflicht zur Erfüllung des völkerrechtlichen Vertrages. Die Gesetzgebungsorgane

---

274) Im Ergebnis ebenso WENZEL S. 369.
275) Vgl. WALZ, Völkerrecht und staatl. Recht S. 195.
276) DAUBE S. 49; ZACHER, DVBl. 1955 S. 652.
277) Siehe oben S. 8, 52.
278) Vgl. KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. IV 7 c Ziff. 1 (S. 1147), der Verträge erwähnt, die nicht durch innerstaatliche Hoheitsakte vollzogen werden müssen.

allerdings werden von selbst auf Grund des Vertrages staatsrechtlich verpflichtet, ihrerseits das für die Vertragserfüllung Notwendige zu tun, d. h. den Haushaltsplan zu ändern.

Völkerrechtliche Verträge, die das Verhalten von Staatsorganen betreffen, bedürfen demnach zu ihrer Vollziehung regelmäßig der Verleihung innerstaatlicher Verbindlichkeit. Sie wird herbeigeführt, indem der Staat den zuständigen Staatsorganen durch vorgeordnete Organe das vertragsgemäße Verhalten befiehlt. Allerdings sind Verträge, die sich auf ein Verhalten insoweit weisungsfreier und von der Mitwirkung anderer Staatsorgane unabhängiger oberster Staatsorgane beziehen, von selbst innerstaatlich verbindlich und bedürfen keiner Verleihung einer innerstaatlichen Verbindlichkeit.

3. Ergebnis zu II

Völkerrechtliche Verträge bedürfen zu ihrer Vollziehung regelmäßig der Verleihung innerstaatlicher Verbindlichkeit, gleich ob sie sich auf das Verhalten von staatsunterworfenen Rechtssubjekten oder Staatsorganen beziehen. Eine Ausnahme gilt für Verträge, welche das Verhalten insoweit weisungsfreier und von der Mitwirkung anderer Staatsorgane unabhängiger oberster Staatsorgane betreffen. Diese werden von selbst innerstaatlich verbindlich.

III. Transformationsbedürftige Verträge

Fraglich ist nun noch, ob jeder Vertrag, zu dessen Vollziehung die Verleihung innerstaatlicher Verbindlichkeit notwendig ist, der Transformation bedarf — d. h. ob jede Art der Verleihung innerstaatlicher Verbindlichkeit eine Transformation darstellt. Es soll daher untersucht werden, bezüglich welcher Verträge die Verleihung der innerstaatlichen Verbindlichkeit als Transformation anzusehen ist.

1. Unmittelbar anwendungsfähige und nicht unmittelbar anwendungsfähige Verträge

Nach ihrer inhaltlichen Fassung teilt man die völkerrechtlichen Verträge in unmittelbar anwendungsfähige und nicht unmittelbar anwendungsfähige ein. Unmittelbar anwendungsfähig sind solche Verträge, die in ihrem Wortlaut so gefaßt sind, daß sie sich unmittelbar an die staatsunterworfenen Rechtssubjekte oder an die Staatsorgane wenden, nachdem ihnen innerstaatliche Verbindlichkeit verliehen worden ist. Damit sie die staatsunterworfenen Rechtssubjekte oder die Staatsorgane ansprechen, deren Verhalten sie betreffen, braucht ihr Wortlaut nicht geändert zu werden.

In der nordamerikanischen Verfassungsrechtslehre bezeichnet man solche Verträge als „self-executing treaties", also als „sich selbst vollziehende Verträge". Art. VI Abs. 2 der Verfassung der USA. besagt, daß die völkerrechtlichen Verträge ohne weiteren staatlichen Akt innerstaatliche Gesetze sein sollen. Daher bedürfen nach nordamerikanischem Recht Verträge, die so gefaßt sind, daß sie innerstaatliche Rechtssubjekte oder Staatsorgane ansprechen, keines weiteren staatlichen Vollziehungsaktes. Insofern vollziehen sich diese Verträge also selbst [279]). Der Ausdruck „self-executing treaties" wird teilweise auch in der deutschen Verfassungsrechtslehre für die unmittelbar anwendungsfähigen Verträge gebraucht [280]). Dabei ist aber

---

279) BERBER, Völkerrecht Bd. I S. 97; DAHM Bd. I S. 60.
280) BERBER, Völkerrecht Bd. I S. 101; DAHM Bd. I S. 55; MALLMANN, WbVR. Bd. III S. 646; MENZEL, Völkerrecht S. 260; VERDROSS S. 68; WALZ, Völkerrecht und staatl. Recht S. 375; vgl. BERNHARDT S. 26.

zu beachten, daß diese zu ihrer innerdeutschen Verbindlichkeit eines staatlichen Vollziehungsaktes bedürfen.

Unmittelbar anwendungsfähig wäre die Bestimmung eines — schon einmal als Beispiel genannten [281]) — Militärbündnisses betreffend die Erhöhung des Grundwehrdienstes in der Bundesrepublik, die lauten würde: „Der Grundwehrdienst in der Bundesrepublik Deutschland dauert 2 Jahre". Eine solche Fassung der Vertragsbestimmung würde die wehrpflichtigen Bürger der Bundesrepublik unmittelbar ansprechen.

Unmittelbar anwendungsfähige Vertragsbestimmungen sind in der Praxis keine Seltenheit. Viele Bestimmungen der Doppelbesteuerungsabkommen zwischen der Bundesrepublik und anderen Staaten sind unmittelbar anwendungsfähig. Beispiele bringt auch der Entwurf des EVG-Vertrages [282]) [283]).

Nicht unmittelbar anwendungsfähig wäre die als Denkbeispiel erwähnte Bestimmung eines Militärbündnisses, wenn sie lautete: „Die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet sich, einen Grundwehrdienst von 2 Jahren Dauer einzuführen". Eine solche Formulierung würde die Staatsbürger nicht ansprechen, und ihr Wortlaut müßte umgegossen werden. Noch deutlicher würde dies, wenn das Vertragsziel nur in Umrissen festgelegt wäre und die Vertragsbestimmung etwa lautete: „Die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet sich, die Dauer des Grundwehrdienstes zu erhöhen", oder noch unbestimmter etwa: „Die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet sich, die Kampfkraft ihrer Streitkräfte zu steigern" [284]).

Zu beachten ist, daß ein und derselbe Vertrag sowohl unmittelbar anwendungsfähige als auch nicht unmittelbar anwendungsfähige Bestimmungen enthalten kann [285]). In diesem Fall ist es nicht möglich, den Gesamtvertrag als unmittelbar oder nicht unmittelbar anwendungsfähig einzuordnen. Eine diesbezügliche Unterscheidung kann nur für die einzelnen Vertragsbestimmungen getroffen werden.

Bei der innerstaatlichen Verbindlichmachung von unmittelbar anwendungsfähigen Verträgen erschöpft sich der staatliche Vertragsvollziehungsakt in der Anordnung, daß die Vertragsbestimmungen innerstaatlich verbindlich sein sollen. Der unmittelbar anwendungsfähige Vertragsinhalt wird wortgetreu in den innerstaatlichen Rechtsbereich übernommen, und es wird ihm die Geltungskraft einer innerstaatlichen Regelung beigelegt. Eine solche Umwandlung von Völkervertragsbestimmungen in innerstaatliche Regelungen fällt unter den Begriff der Transformation.

Die Transformation muß durch dieselben staatlichen Hoheitsträger und in der gleichen Form erfolgen, wie wenn hier eine Regelung nicht durch Umwandlung einer Völkervertragsbestimmung, sondern auf rein innerstaatlicher Ebene ohne das Vorhandensein eines völkerrechtlichen Vertrages erginge. Dadurch werden die staatliche Souveränität und die Unabhängigkeit des innerstaatlichen Rechts vom Völkerrecht offenbart.

Sollte z. B. die oben genannte Vertragsbestimmung: „Der Grundwehrdienst in der Bundesrepublik Deutschland dauert 2 Jahre" transformiert werden, so müßte die innerstaatliche Geltung dieser Bestimmung von den für die Bundesgesetzgebung zuständigen Organen durch Bundesgesetz, das den § 5 des Wehrpflichtgesetzes abändert,

---

281) Siehe oben S. 33.
282) BGBl. II 1954 S. 342.
283) Vgl. Schnellbrief des Bundesjustizministeriums, Wehrbeitrag I S. 253; vgl. BERNHARDT S. 26 Fn. 82 mit weiteren Beispielen.
284) Vgl. dazu: BERNHARDT S. 26 Fn. 83; DAHM Bd. I S. 55 f.; MOSLER, Jurist. Studiengesellschaft H. 32/33 S. 19 f.; MUNCH, ZaöRV. Bd. 20 S. 239 mit Beispielen aus der Praxis; PIGORSCH S. 83.
285) BERNHARDT S. 26 f. Fn. 84; PIGORSCH S. 82.

angeordnet werden. Dies geschieht, indem die auf völkerrechtlicher Ebene getroffene Regelung auf innerstaatlicher Ebene noch einmal ergeht [286]). Der Erlaß der innerstaatlichen Regelung wird aber dadurch vereinfacht, daß der zuständige innerstaatliche Hoheitsträger bei Erlaß der innerstaatlichen Regelung auf die unmittelbar anwendungsfähige Völkervertragsbestimmung Bezug nehmen kann, indem er in der für eine solche Regelung innerstaatlich vorgeschriebenen Form sein Einverständnis mit dieser kundtut und so deren innerstaatliche Verbindlichkeit anordnet [287]).

Zur innerstaatlichen Verbindlichmachung von nicht unmittelbar anwendungsfähigen Verträgen genügt nicht die bloße Anordnung innerstaatlicher Verbindlichkeit. Der Vertragsinhalt muß vielmehr umformuliert und gegebenenfalls auch konkretisiert werden, damit er Pflichten für die staatsunterworfenen Rechtssubjekte oder die Staatsorgane ausspricht, von deren Verhalten die Erreichung des Vertragszweckes abhängt. Die oben als Beispiele gebrachten Bestimmungen eines Militärbündnisses betreffend die Erhöhung der Grundwehrdienstdauer wenden sich nur an den Staat. Dieser muß sie anders fassen und gegebenenfalls konkretisieren, damit sie die wehrpflichtigen Bürger der Bundesrepublik ansprechen.

Auch diese — mittelbar erfolgende — Verbindlichmachung völkerrechtlicher Vertragsbestimmungen erfolgt durch die Staatsorgane, die zuständig wären, wenn die dem Vertrag entsprechende Regelung innerstaatlich ohne das Vorhandensein eines völkerrechtlichen Vertrages erginge, und in der dafür innerstaatlich vorgeschriebenen Form.
Es wird hier jedoch nicht nur dem Wortlaut einer völkerrechtlichen Regelung innerstaatliche Verbindlichkeit verliehen, sondern es wird innerstaatlich ein anderer Wortlaut neugeschaffen. Die auf innerstaatlicher Ebene ergehende Regelung unterscheidet sich äußerlich nicht von einer sonstigen innnerstaatlichen Regelung. Sie weist nur insofern eine Besonderheit auf, als sie zur Vollziehung und mittelbaren innerstaatlichen Verbindlichmachung eines völkerrechtlichen Vertrages ergeht. Da bei dieser Art der innerstaatlichen Verbindlichmachung nicht der Wortlaut einer Völkervertragsbestimmung übernommen, sondern ein eigener Wortlaut geschaffen wird, ist es nicht angebracht, hier von Transformation zu sprechen [288]). Auch die Bezeichnung „Transformation im weiteren Sinne" [289]) verbietet sich aus Gründen der Begriffsklarheit. Es liegt hier eben nur eine mittelbare innerstaatliche Verbindlichmachung eines völkerrechtlichen Vertrages durch Erlaß innerstaatlicher Ausführungsregelungen vor.

Transformationsbedürftig bzw. transformationsfähig sind demnach nur die unmittelbar anwendungsfähigen Verträge

Zur Begriffsklärung ist an dieser Stelle noch Folgendes zu sagen: Die Transformation ist eine unmittelbare innerstaatliche Verbindlichmachung von völkerrechtlichen Verträgen. Ihr steht die mittelbare innerstaatliche Verbindlichmachung durch Erlaß neuer innerstaatlicher Ausführungsregelungen, die einen anderen Wortlaut als die Vertragsbestimmungen haben, gegenüber. Der Begriff der innerstaatlichen Verbindlichmachung von völkerrechtlichen Verträgen mit seinen beiden Unterarten fällt unter den weiteren Begriff der Vertragsvollziehung, der sowohl staatliche Ausführungshandlungen als auch das hierauf beruhende Verhalten von Staatsbürgern und sonstigen staatsunterworfenen Rechtssubjekten umfaßt.

---

286) ANZILOTTI, Völkerrecht S. 310 f.; GUGGENHEIM, Jurist. Studiengesellschaft H. 16 S. 25; ders., WbVR. Bd. III S. 657; MOSLER, Jurist. Studiengesellschaft H. 32/33 S. 17; vgl. BGH. Urt. vom 24. 5. 1955 — I ZR 164/63, BGHZ. Bd. 17 S. 309—316 (313).
287) Vgl. ANZILOTTI, Völkerrecht S. 310; vgl. BÖNING, DöV. 1958 S. 447.
288) DAUBE S. 58; LANGNER, NJW. 1962 S. 228; PIGORSCH S. 83; ZACHER, DVBl. 1955 S. 652; vgl. MUNCH, ZaöRV. Bd. 20 S. 239; a. A. ohne Begründung MOHR S. 14.
289) Vgl. PIGORSCH S. 83.

2. Verträge, deren Inhalt einem innerstaatlichen Gesetz, und solche, deren Inhalt einer sonstigen innerstaatlichen Anordnung entspricht

Die unmittelbar anwendungsfähigen Verträge können auf Regelungen gerichtet sein, für die innerstaatlich ein Gesetz vorgeschrieben ist, und auf solche, die innerstaatlich durch Rechts- oder Verwaltungsverordnung zu erlassen sind. Verträge, die auf eine innerstaatlich durch Verwaltungsakt oder durch innerdienstliche Einzelweisung zu treffende Regelung gerichtet sind — solche Verträge gehören in der Praxis ohnehin zu den Ausnahmen [290]) — sind dagegen als unmittelbar anwendungsfähige nicht denkbar. Unstreitig fallen die wortlautmäßige Übernahme und die Ausstattung mit innerstaatlicher Verbindlichkeit von unmittelbar anwendungsfähigen Vertragsbestimmungen, die einem innerstaatlichen Gesetz entsprechen — sich also auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen —, unter den Begriff der Transformation.

Nun wird allerdings behauptet, nur die unmittelbar anwendungsfähigen Verträge, deren Inhalt einem innerstaatlichen Gesetz entspricht, seien transformationsfähig [291]). Nur die innerstaatliche Vollziehung dieser Verträge wäre danach eine Transformation.

Dies dürfte auf Vorstellungen begründet sein, die aus der Zeit des frühkonstitutionellen Staates herrühren. Damals war das Erfordernis einer innerstaatlichen Verbindlichmachung von völkerrechtlichen Verträgen, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung bezogen, insofern von besonderer Bedeutung, als hierfür das Parlament zuständig war und dabei als Wahrer der Interessen des Volkes gegenüber dem Monarchen auftrat. Anderen Verträgen konnte der Monarch selbst oder durch weisungsgebundene Organe innerstaatliche Verbindlichkeit verleihen. Darum war nur bei den Verträgen, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung bezogen, die innerstaatliche Verbindlichmachung und — sofern ihre Bestimmungen unmittelbar anwendungsfähig waren — die Transformation interessant. Nur bei Verträgen dieser Art wurde die Transformationsbedürftigkeit betont. Die Transformation wurde damit ein Mittel zur Wahrung der Rechte des Parlaments in seiner Eigenschaft als Volksvertretung [292]).

Heute wird durch das Erfordernis der innerstaatlichen Verbindlichmachung bzw. der Transformation von Völkerrechtsverträgen die staatliche Souveränität betont [293]). Eine innerstaatlich verbindliche Anordnung soll nur von den innerstaatlich zuständigen Staatsorganen getroffen werden können. Dabei ist es nicht von Bedeutung, ob innerstaatlich ein Legislativ- oder ein Exekutivorgan für die Vornahme der von dem Vertrag bezweckten Regelung zuständig ist. Gleich ob auf innerstaatlicher Ebene ein Gesetz, eine Rechtsverordnung, eine Verwaltungsverordnung, ein Verwaltungsakt oder eine innerdienstliche Einzelweisung zu erlassen ist, immer liegt eine innerstaatliche Verbindlichmachung eines völkerrechtlichen Vertrages vor [294]). Ist der innerstaatlich zu vollziehende Vertrag unmittelbar anwendungsfähig — was nicht denkbar ist, wenn sein Inhalt innerstaatlich einem Verwaltungsakt oder einer innerdienstlichen Einzelweisung entspricht —, so erfolgt die innerstaatliche Verbindlichmachung durch Transformation.

---

290) Vgl. oben S. 34.
291) SCHÄTZEL, Wehrbeitrag I S. 350.
292) Vgl. MOSLER, Jurist. Studiengesellschaft H. 32/33 S. 16 f.
293) Siehe oben S. 49.
294) MOHR S. 14; MOSLER, Jurist. Studiengesellschaft H. 32/33 S. 17; WENZEL S. 373; vgl. BERNHARDT S. 25; vgl. ferner KRAUS, Laun-Festschrift S. 223.

Auch Verträge, die sich auf Gegenstände der Rechts- oder Verwaltungsverordnunggebung beziehen, sind demnach transformationsfähig und -bedürftig [295]).

3. Rechtsetzende und rechtsgeschäftliche Verträge

Es wurde oben dargelegt, daß die herrschende Meinung zwischen rechtsetzenden und rechtsgeschäftlichen Verträgen bzw. Vereinbarungen und Verträgen im engeren Sinne unterscheidet, wobei ein und derselbe Vertrag in der Praxis sowohl rechtsetzende als auch rechtsgeschäftliche Bestimmungen enthalten kann [296]). Die Berechtigung dieser Unterscheidung ist umstritten [297]). Zu diesem Streit brauchte hier aber nur dann Stellung genommen zu werden, wenn die Unterscheidung auch ein Abgrenzungsmerkmal für die Transformationsbedürftigkeit bzw. -fähigkeit von völkerrechtlichen Verträgen schüfe. Dies ist der Fall nach Ansicht von Pigorsch [298]). Danach sind nur rechtsetzende unmittelbar anwendungsfähige Verträge transformierbar.

Dem kann nicht gefolgt werden. Es sind rechtsgeschäftliche unmittelbar anwendungsfähige Verträge denkbar, zu deren Vollziehung die Verleihung innerstaatlicher Verbindlichkeit notwendig ist. Als Beispiel ist an einen Vertrag der Bundesrepublik mit einem Nachbarstaat über die Abtretung eines Stückes des Bundesgebiets zu denken. Ein solcher Vertrag wird als ein rechtsgeschäftlicher angesehen [299]). Durch den Vertragsabschluß würden die Exekutivorgane, in deren Zuständigkeitsbereich die Vertragsvollziehung fiele, nicht unmittelbar verpflichtet, da Änderungen des Gebietsbestandes nur durch Gesetz möglich sind, wie aus Art. 23 GG. folgt. Zur Vertragsvollziehung wäre also eine innerstaatliche Anordnung des Gesetzgebers notwendig. Ob diese Anordnung durch einfaches oder verfassungsänderndes Gesetz ergehen müßte [300]), kann hier dahingestellt bleiben. Entscheidend ist, daß zur Vollziehung des Vertrages die Verleihung innerstaatlicher Verbindlichkeit erforderlich wäre. Ist der Vertrag unmittelbar anwendungsfähig, kann die Verbindlichmachung durch Transformation erfolgen.

Es zeigt sich, daß nicht nur rechtsetzende, sondern auch rechtsgeschäftliche Verträge transformationsbedürftig bzw. -fähig sein können. Der rechtsetzende oder rechtsgeschäftliche Charakter einer Vertragsbestimmung kann kein Abgrenzungsmerkmal für die Transformationsbedürftigkeit bzw. -fähigkeit abgeben. Die Frage nach der Berechtigung der Unterscheidung der beiden Vertragsarten braucht daher nicht entschieden zu werden.

4. Ergebnis zu III

Nur die Verleihung innerstaatlicher Verbindlichkeit an unmittelbar anwendungsfähige Völkerverträge fällt unter den Begriff der Transformation. Die unmittelbar anwendungsfähigen Verträge sind transformationsbedürftig bzw. -fähig. Dabei ist es nicht von Bedeutung,

---

295) WABNITZ S. 102; ebenso wohl MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 59 Rdnr. 40 (Randtext), wenn er dort von der „Transformation von Verwaltungsabkommen" spricht; vgl. BÜNING, DöV. 1957 S. 819; vgl. MOSLER, Jurist. Studiengesellschaft H. 32/33 S. 16 .; offenlassend KLEIN in von Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. IV 7 c Ziff. 1 (S. 1147).

296) Siehe oben S. 5 f.

297) Siehe oben S. 5 f.

298) S. 82.

299) GUGGENHEIM-MAREK, WbVR. Bd. III S. 529; VERDROSS S. 87; siehe oben S. 10.

300) Zu dieser Frage: BERTZEL, NJW. 1963 S. 789 f. m. w. N.; GRÜTZNER, DöV. 1959 S. 659; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 23 Anm. III 3 vor a und a (S. 651 f.) m. w. N.; ULE, NJW. 1963 S. 1436 f.

ob diese Verträge nach ihrem Inhalt einem innerstaatlichen Gesetz oder einer sonstigen hoheitlichen Anordnung entsprechen, und ob sie rechtsetzender oder rechtsgeschäftlicher Natur sind.

§ 13 Die Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 19 Abs. 2 S. 1 GG. und die Transformation von völkerrechtlichen Verträgen

Nach herrschender Meinung bewirkt die Zustimmung oder Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. die Transformation der betroffenen Verträge, falls diese unmittelbar anwendungsfähig sind [301]).

Rein äußerlich betrachtet könnte die Zustimmung oder Mitwirkung allerdings eine Transformationswirkung haben. Das sie beinhaltende Vertragsgesetz lautet: „Dem ... Vertrag ... wird zugestimmt" [302]). Dies könnte die Tür für die Transformation von unmittelbar anwendungsfähigen Verträgen ausreichende Einverständniserklärung mit der Vertragsregelung [303]) sein.

Es ist jedoch fraglich, ob der Verfassunggeber die Zuständigkeiten für hoheitliche Anordnungen gegenüber staatsunterworfenen Rechtssubjekten oder Staatsorganen, die an sich im VII. und VIII. Grundgesetz-Abschnitt geregelt sind, in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. festlegen wollte, wenn es sich um Anordnungen zwecks innerstaatlicher Vertragsvollziehung durch Transformation handelt.

I. Wortlaut des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG.

Nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. ist die Zustimmung oder Mitwirkung zu den dort genannten Verträgen in der Form eines Bundesgesetzes zu erteilen. Es wird hier gesagt, daß die Zustimmung oder Mitwirkung in der Form eines Gesetzes vor sich geht, nicht aber, daß sie die Wirkung eines Gesetzes hat. Die Transformation ist indessen ein Hoheitsakt, der innerstaatlich gleiche Rechtswirkungen äußert wie sonstige innerstaatliche Akte. Er unterscheidet sich von diesen nur dadurch, daß er zwecks Völkervertragsvollziehung ergeht und auf den Inhalt der unmittelbar anwendungsfähigen Vertragsbestimmungen Bezug nimmt [304]). Ein Gesetz, das die in einem völkerrechtlichen Vertrag ausgesprochenen Regelungen transformiert, hat innerstaatlich die gleiche Wirkung wie ein sonstiges Gesetz.

Wenn die Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. bzw. das sie beinhaltende Vertragsgesetz Transformationswirkung haben sollte, so wäre es richtiger gewesen, davon zu sprechen, daß die Zustimmung oder Mitwirkung „durch Bundesgesetz" ergeht. Man hätte auf diese Weise ausdrücken können, daß die Zustimmung oder Mitwirkung Gesetzeswirkungen entfalten solle.

---

301) BVerfG. Urt. v. 30. 7. 1952 — 1 BvF 1/52, BVerfGE. Bd. 1 S. 396—415 (410 f.); BVerfG. Beschl. v. 21. 3. 1957 — 1 BvR 65/54, BVerfGE. Bd. 6 S. 290—300 (294); BayVerfGH. Urt. v. 24. 2. 1956 — Vf. 58, 62, 70, 73, 78, 107 — VI — 55, VGHE. n. F. Bd. 9 Teil II S. 21—26 (26); ARNDT-REISMANN (Schriftsatz), Wehrbeitrag I S. 241; BEER S. 9; BÖNING, DöV. 1957 S. 820; ders., DöV. 1958 S. 447 f.; ECHTERHOLTER, JZ. 1955 S. 689; FEDERER, JöR. n. F. Bd. 3 S. 45; FORSTHOFF, Wehrbeitrag I S. 355 f.; GIESE-SCHUNCK Art. 59 Anm. II 6; GLAESNER, DöV. 1959 S. 654; HAMANN Art. 59 Anm. B 8; KLEIN, Wehrbeitrag II S. 463; ders., Rechtsgutachten S. 21; KNIESCH, NJW. 1960 S. 1325; KOCH, BB. 1959 S. 241; KRAUS, Wehrbeitrag I S. 140; ders., Wehrbeitrag II S. 517—519; LANGNER, NJW. 1962 S. 228; MALLMANN, WbVR. Bd. III S. 646; MAUNZ, Staatsrecht S. 281; ders. in Maunz-Dürig Art. 59 Rdnr. 25; MEYER-LINDENBERG, Völkerrecht S. 53; MORVAY, ZaöRV. Bd. 21 S. 91—95; PIGORSCH S. 84; QUARITSCH, DVBl. 1962 S. 586; SCHEUNER, Wehrbeitrag II S. 140; SCHLOCHAUER S. 11; SCHROCKER, DVBl. 1958 S. 372; SEIFERT-GEEB S. 140 n; STUBEN S. 24 f.; TOBLER, NJW. 1956 S. 307; WABNITZ S. 91 f.; WOESNER, NJW. 1961 S. 1383; ERNST WOLFF, Wehrbeitrag II S. 209; ZACHER, DVBl. 1955 S. 651; ZEIDLER, AöR. Bd. 86 S. 377.

302) Siehe oben S. 41.

303) Siehe oben S. 57.

304) Siehe oben S. 57.

Tatsächlich war im Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates vorgeschlagen worden, zum Ausdruck zu bringen, daß die Zustimmung oder Mitwirkung „durch Gesetz" erfolgen solle [305]). Bezeichnenderweise wurde dagegen jedoch eingewendet, daß hier nicht die Transformation des Vertrages zur Rede stehe [306]). Man kann dann zu der heutigen Fassung, nach der die Zustimmung oder Mitwirkung „in der Form eines Bundesgesetzes" zu erteilen ist [307]).

Der Wortlaut des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. spricht demnach gegen einen Transformationscharakter der Zustimmung oder Mitwirkung. Die Fassung der Vorschrift besagt vielmehr, daß die für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften hier nicht innerstaatliches Recht setzen, sondern am Zustandekommen des Vertrages beteiligt werden. Dabei wird durch die Gesetzesform die Art und Weise der Beteiligung bezeichnet [308]).

II. Stellung des Art. 59 Abs. 2 S. 1 im Grundgesetz

Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG., der das Erfordernis der Zustimmung oder Mitwirkung für gewisse völkerrechtliche Verträge der Bundesrepublik ausspricht, steht in dem Grundgesetz-Abschnitt „Der Bundespräsident". Der Abschnitt legt die Aufgaben und Befugnisse des Bundespräsidenten fest. Dies läßt vermuten, daß die dort getroffenen Regelungen sich auf die Stellung des Bundespräsidenten beziehen.

Art. 59 Abs. 1 S. 2 GG. besagt, daß der Bundespräsident die völkerrechtlichen Verträge der Bundesrepublik schließt. Wenn Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. dies dahingehend ergänzt, daß für den Abschluß bestimmter Verträge die Zustimmung oder Mitwirkung der für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften notwendig ist, so spricht die Stellung dieser Vorschrift im Abschnitt „Der Bundespräsident" dafür, daß die Zustimmung oder Mitwirkung nur Wirkungen gegenüber dem Bundespräsidenten äußert. Ihr Vorliegen bildet eine Voraussetzung dafür, daß der Bundespräsident die in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. genannten Verträge ratifizieren darf [309]).

Die Vornahme staatlicher Akte, die eine Wirkung gegenüber staatsunterworfenen Rechtssubjekten oder Staatsorganen zeitigen, ist hingegen im Grundgesetz regelmäßig innerhalb des VII. und VIII. Abschnitts behandelt. Die Transformation macht völkerrechtliche Verträge für staatsunterworfene Rechtssubjekte und Staatsorgane innerstaatlich verbindlich. Die Festlegung von Transformationszuständigkeiten in dem Grundgesetz-Abschnitt „Der Bundespräsident" wäre systematisch daher nicht folgerichtig [310]). Da aber regelmäßig dem Verfassunggeber eine folgerichtige Systematik unterstellt werden muß, spricht die Stellung der Vorschrift über das Erfordernis der Zustimmung oder Mitwirkung innerhalb des Grundgesetzes dafür, daß diese Wirkungen allein für den Bundespräsidenten äußert und keinen Transformationscharakter hat.

---

305) Abg. DR. HOCH in der 49. Sitzg. des HA. am 9. 2. 1949, HA.-StenBer. S. 642; JöR. n. F. Bd. 1 S. 415.
306) Abg. DR. SCHMID in der 49. Sitzg. des HA. am 9. 2. 1949, HA.-StenBer. S. 642; JöR. n. F. Bd. 1 S. 415.
307) Siehe die Wiedergabe der Diskussion im HA. in HA.-StenBer. S. 642 und JöR. n. F. Bd. 1 S. 415.
308) KAUFMANN, Jellinek-Gedschr. S. 451; SCHNEIDER, VVDStRL. H. 12 S. 249 (Disk.-Beitr.); vgl. GÜNTHER KRAUSS, Wehrwissenschaftl. Rundschau 1953 S. 375.
309) Siehe oben S. 46—48.
310) HAMANN Art. 59 Anm. A.; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. II 8 (S. 1129).

III. Verträge, für deren Transformation die Zuständigkeiten keinesfalls in Art. 59 Abs. 2 GG. geregelt sein können

Dagegen, daß in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. die Zuständigkeiten zur Transformation der dort genannten Verträge geregelt sind und die Zustimmung oder Mitwirkung nach dieser Vorschrift Transformationswirkung hat, würde es auch sprechen, wenn es transformationsbedürftige Verträge gäbe, für die eine Transformation durch die Zustimmung oder Mitwirkung auf jeden Fall ausgeschlossen ist, und die auch nicht unter Art. 59 Abs. 2 GG. fallen. Die Transformation von völkerrechtlichen Verträgen enthält eine staatliche Anordnung gegenüber staatsunterworfenen Rechtssubjekten oder Staatsorganen. Sie unterscheidet sich von sonstigen innerstaatlichen Anordnungen nur durch ihre Textfassung, da sie auf den Inhalt eines völkerrechtlichen Vertrages verweist [311]). Die Zuständigkeiten für staatliche Anordnungen sind regelmäßig im VII. und VIII. Grundgesetz-Abschnitt geregelt. Eine Zuständigkeitsregelung für solche Anordnungen, sofern sie zur Vertragsvollziehung durch Transformation ergehen, außerhalb des VII. und VIII. Abschnitts, nämlich in Art. 59 Abs. 2 GG., wäre denkbar, wenn dort die Zuständigkeiten für alle Fälle der Transformation geregelt wären. Dies müßte verneint werden, wenn es transformationsbedürftige Verträge gäbe, für deren Transformation die Zuständigkeiten keinesfalls in Art. 59 Abs. 2 GG. enthalten sein könnten. Das wäre bei den erwähnten transformationsbedürftigen Verträgen, die nicht durch die Zustimmung oder Mitwirkung nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. transformierbar sind und nicht von Art. 59 Abs. 2 GG. erfaßt werden, der Fall. Es ist daher zu untersuchen, ob es solche Verträge geben kann.

In die Betrachtung einzubeziehen ist ferner die Möglichkeit von nicht transformationsbedürftigen Verträgen, die unter Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. fallen. Aus dem Vorhandensein solcher Verträge würde folgen, daß die Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. zumindest nicht immer die Bedeutung einer Transformation haben kann.

1. Verträge, die der Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. und der Transformation bedürfen, aber von Bundesorganen nicht transformiert werden können.

Keine Transformationswirkung kann die Zustimmung oder Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. für einen von ihr betroffenen Vertrag trotz dessen Transformationsbedürftigkeit haben, wenn dieser von Bundesorganen nicht transformiert werden kann. Zu denken ist dabei an Verträge, die die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regeln und unmittelbar anwendungsfähige Bestimmungen enthalten, deren Erlaß innerstaatlich den Ländern zusteht.

Als Beispiel kann ein theoretisch möglicher Vertrag der Bundesrepublik mit einem Ostblockstaat über die Angleichung des Geschichtsunterrichts dienen, der schon einmal erwähnt wurde [312]). Ein solcher Vertrag könnte Bestimmungen über die Einführung der Sprache des Vertragspartnerstaates als Lehrfach, über eine Angleichung des Geschichtsunterrichts und über die Durchführung von Schüler-Studienfahrten in das Land des Vertragspartners enthalten. Wenn hierüber auch nur im bestimmten gegebenen Einzelfall geur-

---

311) Siehe oben S. 56 f.
312) Siehe oben S. 30 f.

teilt werden kann [313]), so kann man doch mit ziemlicher Sicherheit annehmen, daß dieser Vertrag die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regeln würde. Er würde nämlich das Verhältnis der Völker der Vertragsstaaten grundlegend beeinflussen und damit auch die Außenpolitik beider Regierungen aufeinander ausrichten.

Ein derartiger Vertrag bezieht sich auf Schul- und Kulturangelegenheiten, die innerstaatlich der Regelungsbefugnis der Länder unterliegen. Daß der Bund Verträge solchen Inhalts nach Art. 32 Abs. 1 GG. für die Bundesrepublik abschließen kann, wurde oben dargelegt [314]). Fraglich ist aber, ob solche Verträge von Bundesorganen transformiert werden können.

Auf welche Weise die von dem beschriebenen Vertrag bezweckten Regelungen auf innerstaatlicher Ebene zu treffen wären, wenn sie nicht aus Völkervertragsbestimmungen übernommen würden — ob eine Regelung durch Gesetz, Rechts- oder Verwaltungsverordnung erforderlich wäre —, ist fraglich. Gewisse Fragen des Schulwesens sind zur Zeit für die Bundesrepublik einheitlich geregelt durch das Schulabkommen zwischen den Ländern vom 17. 2. 1955. Dieses wurde für Nordrhein-Westfalen verbindlich durch Bekanntmachung des Ministerpräsidenten [315]) und nachfolgenden Bekanntmachung seiner Bekanntmachung durch Runderlaß des Landeskultusministers [316]). Welcher Rechtsnatur der rein innerstaatliche Regelungsakt wäre, ist hier aber nicht von Bedeutung, da sowohl einem Gesetz als auch einer sonstigen hoheitlichen Anordnung entsprechende Vertragsbestimmungen transformierbar sind [317]). Es ist nur zu prüfen, ob Regelungen, die an sich den Ländern vorbehalten sind, im Fall der Transformation von Völkervertragsbestimmungen durch Bundesorgane getroffen werden können.

Hierzu wird die Meinung vertreten, ein diesbezügliches Transformationsrecht des Bundes ergebe sich aus seinem Vertragschließungsrecht. Vertragsabschluß und -transformation seien logisch untrennbar. Der Vertragschluß als solcher bewirke die Transformation, weshalb die Abschlußzuständigkeit auch die Transformationszuständigkeit umfasse [318]).

Diese Ansicht widerspricht jedoch der hier vertretenen dualistischen Anschauung vom Verhältnis des Völkerrechts zum innerstaatlichen Recht. Nach dieser gehen Vertragsabschluß und innerstaatliche Verbindlichmachung auf verschiedenen Rechtsebenen vor sich. Der Abschluß erfolgt auf der Ebene des Völkerrechts, die innerstaatliche Verbindlichmachung bzw. die Transformation auf der des innerstaatlichen Rechts. Die Eingehung der völkerrechtlichen Verpflichtung schafft auf innerstaatlicher Ebene für staatsunterworfene Rechtssubjekte und nachgeordnete Staatsorgane keine Pflichten. Sie verpflichtet nur die obersten Staatsorgane zur innerstaatlichen Verbindlichmachung der Vertragsbestimmungen, die zu ihrer Vollziehung ein bestimmtes Verhalten staatsunterworfener Rechtssubjekte oder nachgeordneter Staatsorgane fordern. Da sich Vertragschluß und innerstaatliche Verbindlichmachung durch Transformation von Vertragsbestimmungen in verschiedenen Rechtsbereichen abspielen, sind sie nicht logisch untrennbar [319]), sondern gerade voneinander zu unterscheiden. Beide Vorgänge sind daher auch im Grundgesetz an verschiedenen Stellen geregelt. Art. 32 Abs. 1 GG. legt nur die Zuständigkeit des Bundes zum Vertragsabschluß fest. Aus dem sachlich un-

313) Siehe oben S. 32.
314) Siehe oben S. 19, 38.
315) MBl. NRW. 1955 S. 361.
316) Abl. KultMin. NRW. 1955 S. 107.
317) Siehe oben S. 58 f.
318) HECKT, DöV. 1958 S. 446; Vgl. DUNFRUNDT, ZZuVSt. 1957 S. 363.
319) ANZILOTTI, Völkerrecht S. 315.; MALLMANN, WbVR. Bd. III S. 647.

beschränkten Abschlußrecht des Bundes nach dieser Vorschrift folgt kein Transformationsrecht für Verträge, die sich auf Gegenstände der Landesgesetzgebung oder -verwaltung beziehen [320]).

Ein diesbezügliches Transformationsrecht des Bundes — wenigstens für Verträge, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen — läßt sich auch nicht aus Art. 73 Ziff. 1 GG. herleiten. Diese Vorschrift könnte ein allumfassendes Transformationsrecht für den Bund begründen, wenn die der Gesetzgebung der Länder vorbehaltenen Sachgebiete dadurch, daß sie zum Gegenstand eines völkerrechtlichen Vertrages gemacht werden, zu auswärtigen Angelegenheiten im Sinne dieser Vorschrift würden. Daß dies zu verneinen ist, wurde oben schon dargetan [321]).

Ein Transformationsrecht des Bundes für Verträge, die sich auf Gegenstände der Landesgesetzgebung beziehen, wird schließlich noch damit begründet, daß es bei einem fehlenden Transformationsrecht des Bundes zu „hinkenden Verträgen" kommen könne. So werden Verträge bezeichnet, die völkerrechtlich wirksam geschlossen worden sind, aber innerstaatlich nicht vollzogen werden können, weil der Bund für die Vollziehung nicht zuständig ist, die zuständigen Länder aber die Vollziehung ablehnen. Für die Nichtvollziehung muß die Bundesrepublik als Vertragspartner völkerrechtlich haften. Die Befürworter eines diesbezüglichen Transformationsrechts des Bundes meinen, eine solche Hemmung der Vertragsgewalt des Bundes durch die Gefahr, daß die Bundesrepublik wegen der Nichterfüllung eines von ihm geschlossenen Vertrages Schadensersatz leisten muß, könne vom Grundgesetzgeber nicht beabsichtigt sein [322]).

Die Gefahr der Nichterfüllung von Verträgen der Bundesrepublik durch die Länder wäre jedoch kaum begründet, wenn diese zur Vertragserfüllung verpflichtet wären.

Eine völkerrechtliche Verpflichtung der Länder gegenüber dem ausländischen Vertragspartner wird verneint mit dem Hinweis darauf, daß im Völkerrecht ein unbeteiligter Dritter durch einen Vertrag regelmäßig nicht gebunden werden könne. Daher könnten die Länder durch einen völkerrechtlichen Vertrag der Bundesrepublik nicht verpflichtet werden [323]).

Diese Begründung ist allerdings nicht zutreffend. Eine völkerrechtliche Verpflichtung der Länder gegenüber dem ausländischen Vertragspartner entsteht deshalb nicht, weil die Länder bei dem Vertragschluß auf völkerrechtlicher Ebene gar nicht in Erscheinung treten. Die Bundesrepublik Deutschland stellt sich nach außen als eine Einheit dar [324]). Mit diesem einheitlichen Ganzen, nicht mit einer Zusammenfassung von Gliedstaaten, schließt der ausländische Vertragspartner den Vertrag. Der Bundesgesamtstaat Bundesrepublik, der durch die Zentralorganisation Bund handelt, ist Vertragspartner, und nur er wird völkerrechtlich verpflichtet. Eine völkerrechtliche Verpflichtung der Länder steht gar nicht zur Rede.

Zum anderen stehen die Länder der vertragschließenden Bundesrepublik nicht als unbeteiligte Dritte und nicht in einem völkerrechtlichen Verhältnis gegenüber. Der Bundesstaat Bundesrepublik wird von den Ländern gebildet. Diese stehen zu ihm in einem staatsrechtlichen

---

320) BEER S. 164 f.; BÖNING, DöV. 1957 S. 819; ders., DöV. 1958 S. 447 f.; HAMANN Art. 32 Anm. A; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. V 5 a Abs. 2 (S. 1128); MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 32 Rdnr. 32.

321) Siehe oben S. 24 f.

322) DÜNFRÜNDT, ZZuVSt. 1957 S. 363; GREWE, VVDStRL. H. 12 S. 171; vgl. HECKT, DöV. 1958 S. 446

323) V. STRALENHEIM, BayVBl. 1955 S. 7.

324) Siehe oben S. 2.

Verhältnis, d. h. ihre Beziehungen zueinander regeln sich nach innerstaatlichem Verfassungsrecht [325]).

Die Frage, ob durch einen völkerrechtlichen Vertrag ein unbeteiligter Dritter gebunden werden kann, braucht hier also gar nicht erörtert zu werden. Die Länder treten im Verhältnis zu Verträgen der Bundesrepublik nicht als Völkerrechtssubjekte in Erscheinung. Ein Vertrag der Bundesrepublik begründet keine völkerrechtliche Verpflichtung der Länder gegenüber dem ausländischen Vertragspartner [326]). Die Länder könnten zur Transformation von Verträgen der Bundesrepublik, die ihren Hoheitsbereich berühren, aber nach innerstaatlichem Verfassungsrecht gegenüber dem Bundesgesamtstaat verpflichtet sein. Zwar unterliegen die Länder in ihren staatlichen Hoheitsbefugnissen keiner anderen Bindung als der an das Grundgesetz, was in Art. 30, 70 und 83 GG. zum Ausdruck kommt [327]). Eine Pflicht zur Vollziehung von Verträgen der Bundesrepublik könnte sich aber aus dem im Grundgesetz stillschweigend enthaltenen Grundsatz der Bundestreue ergeben. Dieser Grundsatz besagt, daß Bund und Länder dem Wesen des sie verbindenden verfassungsrechtlichen Bündnisses entsprechend zusammenzuwirken und zur Wahrung der wohlverstandenen Belange des Gesamtstaates beizutragen haben [328]). Daraus ergibt sich für den Bund die Pflicht, bei der Ausübung des ihm zustehenden sachlich unbeschränkten Vertragschließungsrechts auch die Interessen der Länder als der Glieder des Gesamtstaates zu berücksichtigen. Die Länder haben die Pflicht, Verträge der Bundesrepublik, die ihren Interessen und denen des Gesamtstaates nicht widersprechen, zu beachten und bei der Vollziehung derselben mitzuwirken. Es wurde oben dargelegt, daß die Handlungsfähigkeit des Bundesstaates im internationalen Verkehr ein sachlich unbeschränktes Vertragschließungsrecht der Bundeszentralgewalt erfordert [329]). Im Interesse des Gesamtstaates ist es aber auch notwendig, daß seine völkerrechtlichen Verträge erfüllt werden, da sonst sein Ansehen auf zwischenstaatlicher Ebene geschmälert würde. Daher sind die Länder aus dem Grundsatz der Bundestreue gegenüber dem Gesamtstaat, dessen Glieder sie sind, verpflichtet, die ihren Zuständigkeitsbereich berührenden Verträge der Bundesrepublik zu transformieren, sofern sie mit dem Grundgesetz vereinbar sind und nicht wesentlichen Landesinteressen zuwiderlaufen [330]).

Dieses Ergebnis widerspricht nicht den vom Bundesverfassungsgericht im sogenannten Konkordatsurteil [331]) geäußerten Ansichten. Das Bundesverfassungsgericht stellt in seinem Urteil fest, daß das zwischen dem Deutschen Reich und dem Heiligen Stuhl geschlossene Reichskonkordat von 1933 auch heute noch für die Bundesrepublik verbindlich ist, daß es aber die Länder nicht bindet.

Dabei wird jedoch betont, daß hier ein besonderer Fall vorliege, da es sich um eine vom Deutschen Reich eingegangene Verpflichtung handelt. Zur Erfüllung solcher auf die Bundesrepublik überkommenen Verbindlichkeiten seien die Länder nicht uneingeschränkt verpflichtet.

---

325) BVerfG. Urt. v. 26. 3. 1957 — 2 BvG 1/55, BVerfGE. Bd. 6 S. 309—367 (366).
326) BVerfG. a. a. O.; BÖNING, DöV. 1957 S. 821; GEIGER, BayVBl. 1957 S. 341.
327) BVerfG. a. a. O. S. 354; vgl. BÖNING, DöV. 1957 S. 448.
328) BVerfG. Urt. v. 1. 12. 1954 — 2 BvG 1/54, BVerfGE. Bd. 4 S. 115—142 (140); BVerfG. Urt. v. 26. 3. 1957 — 2 BvG /55, BVerfGE. Bd. 6 S. 309—367 (361); BECKER, NJW. 1957 S. 696; GEIGER, BayVBl. 1957 S. 338—340; MALLMANN, WbVR. Bd. III S. 647; SCHRÖCKER, DVBl 1954 S. 488; vgl. BVerfG. Urt. v. 21. 5. 1952 — 2 BvH 2/52, BVerfGE. Bd. 1 S. 299—322 (315); vgl. BVerfG. Urt. v. 10. 12. 1953 — 2 BvQ 1,2/53 —, BVerfGE. Bd. 3 S. 52—58 (57).
329) Siehe oben S. 17—19.
330) BECKER, DVBl. 1955 S. 107; ders., NJW. 1957 S. 696; GEIGER, BayVBl. 1957 S 341 f.; GREWE, VVDStRL. H. 12 S. 172; WERNER GROSS, DVBl. 1957 S. 380; KAISER, ZaöRV. Bd. 18 S 545; MALLMANN, WbVR. Bd. III S. 647; SCHRÖCKER, DVBl. 1954 S 488; im Ergebnis ebenso KUTSCHER S. 26; einschränkend MOSLER, ZaöRV. Bd. 16 S. 33; offenlassend BEER S. 172 f.
331) BVerfG. Urt. v. 26. 3. 1957 — 2 BvG 1/55, BVerfGE. Bd. 6 S. 309—367.

Dies erkläre sich aus der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes. Man habe bei Schaffung der Bundesstaatsverfassung die in ihrer Staatlichkeit selbständig entwickelten Länder hinsichtlich ihrer Hoheitsrechte nicht beliebig beschneiden können. Daher habe das Grundgesetz die Einhaltung der von der Reichsgewalt eingegangenen Verpflichtungen durch die Länder nicht umfassend gewährleisten wollen [332]).

Weiterhin wird darauf hingewiesen, daß das Urteil sich nicht mit einem gewöhnlichen völkerrechtlichen Vertrag, sondern einem Konkordat mit dem Heiligen Stuhl beschäftigt [333]). Konkordate fallen nicht unter Art. 32 GG., da der Heilige Stuhl kein auswärtiger Staat und ein Vertrag mit ihm kein Vertrag mit einem auswärtigen Staat ist [334]). Die Zuständigkeit zum Abschluß richtet sich nach der Gesetzgebungszuständigkeit. Der Bund könnte also nach heutigem Verfassungsrecht kein Schulkonkordat mit dem Heiligen Stuhl mehr abschließen und damit mittelbare Pflichten der Länder entstehen lassen. Die Länder wären insoweit selbständig. Sie könnten selbst Konkordate schließen und benötigten hierfür nicht einmal die für sonstige völkerrechtliche Verträge nach Art. 32 Abs. 3 GG. erforderliche Zustimmung der Bundesregierung [335]).

Unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte kam das Bundesverfassungsgericht zur Ablehnung einer Vollziehungspflicht der Länder bezüglich des für die Bundesrepublik verbindlichen Reichskonkordates. Hingegen läßt es ausdrücklich offen, ob sonst durch völkerrechtliche Verträge der Bundesrepublik Verpflichtungen für die Länder entstehen können [336]).

Die hier bejahte Verpflichtung der Länder zur Transformation von Verträgen der Bundesrepublik ist nicht eine völkerrechtliche gegenüber dem ausländischen Vertragspartner, sondern eine staatsrechtliche gegenüber dem Gesamtstaat, repräsentiert durch den Bund. Diese Unterscheidung ist nicht ohne Bedeutung. Die Länder können einem Verlangen des Bundes, einen völkerrechtlich wirksamen Vertrag der Bundesrepublik zu transformieren, nämlich entgegenhalten, daß der Vertrag unter Nichtbeachtung staatsrechtlicher Vorschriften — etwa des Art. 59 Abs. 2 GG. — zustande gekommen sei oder in seinem Inhalt dem Grundgesetz widerspreche.

Die aus dem Verfassungsgrundsatz der Bundestreue entspringende Verpflichtung der Länder zur Transformation von Verträgen der Bundesrepublik vermindert also die Gefahr, daß es zu „hinkenden Verträgen" kommt, für die die Bundesrepublik haften muß. Nur in Ausnahmefällen wird eine Transformationspflicht der Länder zu verneinen sein. Verweigern diese unbegründet die Transformation, so kann der Bund sie auf dem Wege des Bundeszwangs gemäß Art. 37 GG. herbeiführen [337]).

Bestehen hinsichtlich eines Vertrages Zweifel über die Transformationspflicht der Länder, so kann der Bund sich vor dem Abschluß die Transformation von diesen zusichern lassen, zumal der Grundsatz der Bundestreue in solchen Fällen eine Fühlungnahme mit den Ländern fordert [338]). Bezüglich der Zusicherung der Vertragsvollziehung von Seiten der Länder bestehen nicht die gleichen rechtlichen Bedenken wie bei einer Ermächtigung oder Bevollmächtigung des Bundes

---

332) BVerfG. a. a. O. S. 360 f.; vgl. BÖNING, DöV. 1957 S. 821; vgl. GEIGER, BayVBl. 1957 S. 342.
333) BVerfG a. a. O. S. 362; vgl. BÖNING, DöV. 1957 S. 821; vgl. SCHRÖCKER, DVBl. 1954 S. 526 f.
334) Siehe oben S. 3.
335) BVerfG. a. a. O. S. 362.
336) BVerfG. a. a. O. S. 353.
337) BECKER, DVBl. 1955 S. 107; GREWE, VVDStRL. H. 12 S. 172; KAISER, ZaöRV. Bd. 18 S. 548; KUTSCHER S. 26; MOSLER, ZaöRV. Bd. 16 S. 30, 33; vgl. BÖNING, DöV. 1957 S. 820; vgl. MOSLER, VVDStRL. H. 12 S. 242 (Disk.-Beitr.); vgl. SCHRÖCKER, DVBl. 1954 S. 488; a. A. ohne nähere Begründung MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 32 Rdnr. 35.
338) MALLMANN, WbVR. Bd. III S. 647.

zum Vertragschluß über Gegenstände aus dem Zuständigkeitsbereich der Länder — wenn man eine solche als erforderlich ansieht [339]). Es wird hier keine Zuständigkeit oder deren Ausübung übertragen, sondern die Länder verpflichten sich zu einer bestimmten Zuständigkeitsausübung.

Schließlich kann der Bund insofern zweifelhafte Verträge auch mit einer föderalen Klausel abschließen. Das bedeutet, daß die völkerrechtliche Verpflichtung der Bundesrepublik unter dem Vorbehalt der Vollziehung durch die Länder steht [340]).

Eine Transformationszuständigkeit des Bundes für Verträge, die den Hoheitsbereich der Länder berühren, wegen der Gefahr hinkender Verträge ist demnach nicht notwendig.

Gegen eine Transformation durch den Bund spricht, daß auf diese Weise innerstaatliche Regelungen, die nach dem Grundgesetz den Ländern vorbehalten sind, vom Bund getroffen würden. Dabei könnte der Bund infolge seines sachlich unbeschränkten Vertragschließungsrechts durch den Abschluß von diesbezüglichen Verträgen jede innerstaatliche Regelung an sich ziehen.

Hiergegen könnte eingewendet werden, daß dies doch praktisch genauso sei, wenn regelmäßig die Länder aus dem Grundsatz der Bundestreue zur Transformation verpflichtet seien und insofern dem Bundeszwang unterlägen [341]). Auch in diesem Fall könne der Bund mittelbar durch Vertragschluß innerstaatliche Regelungen im Hoheitsbereich der Länder herbeiführen. Hierauf ist zu erwidern, daß dazu doch immer Landesorgane tätig werden müssen. Diese können gegen die Vertragstransformation Bedenken staatsrechtlicher Art geltend machen und gegebenenfalls das Bundesverfassungsgericht anrufen.

Man kommt daher zu dem Ergebnis, daß völkerrechtliche Verträge der Bundesrepublik, die sich auf Gegenstände der Landesgesetzgebung oder -verwaltung beziehen, vom Bund nicht transformiert werden können [342]). Für einen hier als Beispiel gedachten Vertrag der Bundesrepublik über Schul- und Kulturfragen kann die Zustimmung oder Mitwirkung der gesetzgebenden Organe des Bundes, die nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. 1. Alternative zu erteilen ist, wenn die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik geregelt werden, nicht die Bedeutung einer Transformation haben. Die Transformation des Vertrages erfolgt durch die Länder, deren Zuständigkeit sich aus Art. 70 ff. oder 83 ff. GG. ergibt.

2. Verträge, die der Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. und der Transformation bedürfen, aber von den zustimmenden bzw. mitwirkenden Bundesorganen nicht transformiert werden können

Ein weiterer Fall, in dem die Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. für einen von ihr betroffenen transformationsbedürftigen Vertrag nicht die Bedeutung einer Transformation haben kann, könnte ein Vertrag sein, der sich auf Gegenstände aus dem

---

339) Siehe oben S. 18 f.

340) BEER S. 62—66; BÖNING, DöV. 1958 S. 448; MALLMANN, WbVR. Bd. III S. 647; vgl. BERNHARDT, WbVR. Bd. I S. 548—550.

341) Vgl. ANGERER S. 121; vgl. DUNFRUNDT, ZZUVSt. 1957 S. 363, der die Transformation durch den Bund und die Transformation durch die Länder auf Grund einer Transformationspflicht gegenüber dem Gesamtstaat offenbar gleichsetzt.

342) BÖNING, DöV. 1957 S. 820; ders., DöV. 1958 S. 448; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. IV 7 c Ziff. 2 (S. 1147 f.); MALLMANN, WbVR. Bd. III S. 647; ebenso die „norddeutsche Auffassung", siehe oben S. 44; vgl. BEER S. 9 Fn. 15, S. 171; vgl. MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 32 Rdnr. 34 Abs. 3.

Zuständigkeitsbereich der Exekutivorgane bezieht und die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regelt [343]).

Ein Vertrag dieser Art wäre ein solcher über Gegenstände der Rechtsverordnunggebung mit grundlegender Bedeutung für die Außenpolitik der Bundesrepublik. Oben wurde dargelegt, daß Verträge über Gegenstände der Rechtsverordnunggebung nicht unter Art. 59 Abs. 2 GG., sondern unter S. 1 fallen, wenn sie die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regeln [344]).

Ein Beispiel wäre ein Vertrag der Bundesrepublik mit anderen Staaten, in dem vereinbart wird, daß von den Vertragspartnern bestimmte kriegswichtige Industriegüter nicht an einen dritten Staat geliefert werden sollen. Ein solcher Vertrag ist in der Praxis denkbar, wie der Fall des sogenannten Röhren-Embargos von deutscher Seite gegenüber der Sowjet-Union im Herbst 1962 zeigt. Dieses Embargo beruhte allerdings nicht auf einem Vertrag, sondern auf einer Empfehlung des ständigen Nato-Ausschusses vom 21. 11. 1962. Es wurde deutscherseits bewirkt durch eine Rechtsverordnung der Bundesregierung vom 14. 12. 1962 [345]) gestützt auf § 27 in Verbindung mit §§ 7 und 2 des Außenwirtschaftsgesetzes vom 28. 4. 1961 [346]) in der Fassung vom 26. 7. 1962 [347]), in der die Ausfuhr von bestimmten Stahlröhren, an deren Lieferung die Sowjet-Union interessiert war, für genehmigungspflichtig erklärt wurde. Es ist durchaus vorstellbar, daß das in diesem Fall auf einer Nato-Empfehlung beruhende Embargo durch einen Vertrag zwischen den westlichen Staaten herbeigeführt worden wäre.

Ein solcher Vertrag wäre für das Verhältnis der Bundesrepublik zu den Westmächten und der Sowjet-Union bestimmend. Er würde die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regeln und fiele unter die 1. Alternative des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG.

Da ein Vertrag dieses Inhalts sich auf Gegenstände der Rechtsverordnunggebung bezöge, wäre er durch das insofern innerstaatlich zuständige Organ, die Bundesregierung, zu transformieren. Die Zustimmung oder Mitwirkung nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. aber erfolgt durch die jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften. Nun gehört zu diesen zwar auch die Bundesregierung [348]), doch wird die Zustimmung oder Mitwirkung neben ihr vom Bundestag und dem Bundesrat erteilt — Organen also, die für die Rechtsverordnunggebung und für die Transformation von Verträgen über Gegenstände derselben nicht zuständig sind.

Wenn durch die Zustimmung oder Mitwirkung die Transformation von Verträgen über Gegenstände der Rechtsverordnunggebung bewirkt würde, hätten Organe auf die Transformation Einfluß, die auf innerstaatlicher Ebene für die durch Vertragstransformation ergehende Regelung — nämlich für die Rechtsverordnunggebung — nicht zuständig sind. Man kommt daher zu dem Schluß, daß für Verträge über Gegenstände der Rechtsverordnunggebung die Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG., da sie mit vom Bundestag und dem Bundesrat zu erteilen ist, nicht die Bedeutung einer Transformation haben kann. Die Transformation solcher Verträge muß die Bundesregierung vornehmen. Ihre Zuständigkeit folgt aus Art. 80 GG. in Verbindung mit einer spezialgesetzlichen Vorschrift. In den Fällen, des Art. 80 Abs. 2 GG. nimmt der Bundesrat an der Transformation teil.

---

343) Daß es solche Verträge geben kann, bejaht KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. IV 7 c Ziff. 1 (S. 1147).
344) Siehe oben S. 36.
345) BAnz. Nr. 238 v. 18. 12. 1962 S. 1.
346) BGBl. I 1961 S. 481.
347) BGBl. I 1962 S. 455.
348) Siehe oben S. 44.

3. Verträge, die transformationsbedürftig, aber nicht gemäß Art. 59 Abs. 2 GG. zustimmungs- oder mitwirkungsbedürftig sind

Die Transformationszuständigkeiten können in Art. 59 Abs. 2 GG. weiterhin nicht für Verträge geregelt sein, die zwar transformationsbedürftig sind, aber von Art. 59 Abs. 2 GG. gar nicht erfaßt werden. Dabei ist an Verträge zu denken, die nicht die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regeln und Gegenstände der Landesgesetzgebung betreffen. Ein Beispiel wäre ein Vertrag der Bundesrepublik mit einem befreundeten Nachbarstaat, etwa Frankreich, über die Angleichung der Juristenausbildung in beiden Staaten. Die Juristenausbildung ist in der Bundesrepublik der Gesetzgebung der Länder vorbehalten und durch Landesgesetze geregelt. Ein solcher Vertrag erstrebt also eine Regelung, die innerstaatlich durch Erlaß von Landesgesetzen herbeizuführen wäre. Er bezieht sich auf Gegenstände der Landesgesetzgebung.

Damit fällt er nicht unter die 2. Alternative des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. [349]). Wenn er nicht die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regelt, was wohl immer zu verneinen sein wird, bedarf er nicht der Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. Auch eine Anwendbarkeit des Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG. scheidet aus, da ein Vertrag über Gegenstände der Gesetzgebung kein Verwaltungsabkommen ist.

Ein Vertrag des beschriebenen Inhalts kann also nicht nach Art. 59 Abs. 2 GG. transformiert werden. Seine Transformation ist im VII. Grundgesetz-Abschnitt geregelt und erfolgt gemäß Art. 70 ff. GG. durch die Länder [350]).

4. Verträge, die nicht transformationsbedürftig, aber gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. zustimmungs- bzw. mitwirkungsbedürftig sind

Transformationszuständigkeiten können in Art. 59 Abs. 2 GG. schließlich nicht für Verträge enthalten sein, die gar keiner Transformation bedürfen. Fallen solche Verträge unter Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG., so ist eine Transformationswirkung der in dieser Vorschrift vorgesehenen Zustimmung oder Mitwirkung ausgeschlossen.

Zunächst ist dabei an Verträge zu denken, die die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regeln und zu ihrer Vollziehung nur ein Handeln oberster Staatsorgane ohne vorhergehendes Tätigwerden anderer Staatsorgane erfordern. Da die obersten Staatsorgane, wie oben aufgezeigt, auf Grund eines solchen Vertrages zur Vertragsvollziehung verpflichtet sind, ohne daß es der Verleihung innerstaatlicher Verbindlichkeit bedarf [351]), sind Verträge dieser Art nicht transformationsbedürftig. Ein Beispiel gibt ein Neutralitätsabkommen, das schon einmal beispielsweise erwähnt wurde [352]). Ein Neutralitätsabkommen regelt die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik [353]), was im übrigen bei den meisten Verträgen, die sich nur an oberste Staatsorgane wenden, zu bejahen sein wird.

Verträge der beschriebenen Art unterfallen also der 1. Alternative des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. und damit dem Erfordernis der Zustimmung oder Mitwirkung. Da sie aber nicht transformierbar sind, kann diese hier keine Transformationswirkung haben.

---

349) Siehe oben S. 23.
350) Vgl. KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. IV 7 c Ziff. 6 (S. 1148), ferner Anm. II 5 b (S. 1129); vgl. MALLMANN, WbVR. Bd. III S. 647; vgl. auch oben S. 67.
351) Siehe oben S. 53 f.
352) Siehe oben S. 54.
353) Siehe oben S. 30.

Weiterhin sind die nicht unmittelbar anwendungsfähigen Verträge zu nennen, die die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen. Diese sind ebenfalls nicht transformierbar [354]). Sie können nicht durch eine bloße Einverständniserklärung mit ihrem Inhalt innerstaatlich verbindlich gemacht werden, sondern erfordern hierfür den Erlaß besonderer innerstaatlicher Ausführungsbestimmungen [355]). Die Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. die in der Form des Vertragsgesetzes mit dem Wortlaut: „Dem ... Vertrag ... wird zugestimmt." ergeht, kann sie nicht innerstaatlich verbindlich machen bzw. transformieren.

Verträge, für die die Zustimmung oder Mitwirkung keine Transformationswirkung hat, da sie nicht transformierbar sind, sind also keine Seltenheit.

5. Ergebnis zu III

Die Untersuchung zeigt, daß es eine ganze Reihe von Verträgen gibt, für deren Transformation die Zuständigkeiten keinesfalls in Art. 59 Abs. 2 GG. geregelt sein können.

Einmal handelt es sich um Verträge, die zwar der Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. und der Transformation bedürfen, aber von Bundesorganen oder wenigstens von den zustimmenden bzw. mitwirkenden Bundesorganen nicht transformiert werden können. Zum andern gibt es Verträge, die zwar transformationsbedürftig sind, aber nicht unter Art. 59 Abs. 2 GG. fallen.

Hieraus folgt, daß keinesfalls alle transformationsbedürftigen Verträge durch die Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. transformiert werden können. Art. 59 Abs. 2 GG. kann also keine abschließende Regelung der Transformationszuständigkeiten enthalten. Die Transformation der auf keinen Fall nach Art. 59 Abs. 2 GG. transformierbaren Verträge richtet sich wie die Vornahme sonstiger innerstaatlicher Anordnungen nach den Vorschriften des VII. und des VIII. Grundgesetz-Abschnitts. Dies deutet darauf hin, daß die Zuständigkeiten zur Transformation ebenso wie die Zuständigkeiten für sonstige innerstaatliche Anordnungen allgemein im VII. und VIII. Abschnitt und nicht in Art. 59 Abs. 2 GG. geregelt sind [356]) Ferner ist darauf hinzuweisen, daß es Verträge gibt, die unter Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. fallen und keiner Transformation bedürfen. Dies zeigt, daß die Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. keinesfalls immer Transformationswirkung besitzt.

Die Betrachtung der Anwendungsfälle des Art. 59 Abs. 2 GG. führt demnach zu dem Ergebnis, daß die Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. nicht die Bedeutung einer Transformation hat.

IV. Vergleich des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. mit Art. 45 Abs. 3 WRV.

Vorläufer des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. in der Weimarer Reichsverfassung war der Art. 45 Abs. 3. Er forderte für die dort genannten Verträge die Zustimmung des Reichstages. Es wurden also nicht alle für die Gesetzgebung zuständigen Organe am Vertragschluß beteiligt, und die Beteiligung erfolgte auch nicht in Gesetzesform. Die Transformation von Völkervertragsbestimmungen erfolgt durch die Organe, die für die in dem Vertrag enthaltenen Regelungen innerstaat-

---

354) Siehe oben S. 57.
355) Siehe oben S. 57.
356) Vgl. KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. IV 7 c hinter Ziff. 6 (S. 1148 f.).

lich zuständig sind, und in der innerstaatlich vorgeschriebenen Form [357]). Daher konnten die in Art. 45 Abs. 3 WRV. neben den Bündnissen genannten Verträge, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung bezogen, durch die bloße Zustimmung des Reichstages nicht transformiert werden.

In der Staatspraxis der Weimarer Zeit behandelte man allerdings den Zustimmungsbeschluß des Reichstages als Gesetzesbeschluß, als transformierende Einverständniserklärung mit den unmittelbar anwendungsfähigen Vertragsbestimmungen. Der Reichsrat wirkte in gleicher Weise wie bei einem sonstigen Gesetzesbeschluß mit. Die Zustimmung wurde im Reichsgesetzblatt verkündet [358]).

Der Zustimmungsbeschluß erging aber nicht zur Ausübung allein der Zuständigkeit aus Art. 45 Abs. 3 WRV. Vielmehr wurden hier zwei Zuständigkeiten des Reichstages — die zur Zustimmung gemäß Art. 45 Abs. 3 WRV. und die zu dem transformierenden Gesetzesbeschluß gemäß Art. 68 S. 2 WRV. — durch Beschließung e i n e r Zustimmung „uno actu" wahrgenommen [359]). Der Erlaß des die Zustimmung enthaltenden Gesetzes transformierte demnach die unmittelbar anwendungsfähigen Verträge, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung bezogen. Die Zustimmung des Reichstages gemäß Art. 45 Abs. 3 WRV. hatte dagegen keine Transformationswirkung, sondern schuf nur eine Ratifikationsvoraussetzung [360]).

Da Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. dem Art. 45 Abs. 3 WRV. nachgebildet wurde, läßt dies den Schluß zu, daß auch die Zustimmung oder Mitwirkung nach der ersteren Vorschrift keinen Transformationscharakter haben soll. Hiergegen könnte noch geltend gemacht werden, daß im Gegensatz zu Art. 45 Abs. 3 WRV. nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. alle für die Bundesgesetzgebung jeweils zuständigen Körperschaften am Vertragschluß teilnehmen, während die alleinige Beteiligung des Reichstages gemäß Art. 45 Abs. 3 WRV. ein Anhaltspunkt gegen eine Transformationswirkung seiner Zustimmung war. Eine Beteiligung der übrigen für die Gesetzgebung zuständigen Körperschaften wurde für Art. 45 Abs. 3 WRV. aber auch von Anhängern der Meinung, daß die Zustimmung des Reichstages allein die Bedeutung einer Ratifikationsvoraussetzung besitze, gefordert [361]). Sie ist angebracht, weil auf diese Weise Verträge von besonderer Wichtigkeit starker parlamentarischer Kontrolle unterliegen [362]). Die Festlegung der Teilnahme aller für die Bundesgesetzgebung jeweils zuständigen Körperschaften kann also durchaus auf diesem Grund beruhen.

Ein Vergleich des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. mit Art. 45 Abs. 3 WRV. ergibt keine Anhaltspunkte für einen Transformationscharakter der Zustimmung oder Mitwirkung. Die Tatsache, daß Art. 45 Abs. 3 WRV.

---

357) Siehe oben S. 56 f.

358) ANSCHÜTZ, Komm. Art. 45 Anm. 10 Abs. 2; HATSCHEK, Deutsches und preußisches Staatsrecht Bd. II S. 502 f.; HECKEL, AöR. Bd. 46 S. 222 f.; KRAUS, HdbDStR. II S. 351 f.; STEFFEN S. 74.

359) GEBHARD Art. 45 Anm. 12 b; HATSCHEK, Deutsches und preußisches Staatsrecht Bd. II S. 502; ders., Reichsstaatsrecht S. 455 f.; SCHRÖCKER, DVBl. 1954 S. 489; STEFFEN S. 74 f.; WENZEL S. 495; wohl auch POETZSCH-HEFFTER Art. 45 Anm. 5 b beta; vgl. HENRICHS, MDR. 1955 S. 142 Fn. 17; vgl. LICHNOWSKY S. 40 f.; a. A. V. HANNOVER S. 30, 35; KRAUS, HdbDStR. II S. 353 f.

360) FINGER S. 257; GEBHARD Art. 45 Anm. 12 b; GIESE Art. 45 Anm. 6; HATSCHEK, Deutsches und preußisches Staatsrecht Bd. I S. 284; Bd. II S. 500 f.; ders., Reichsstaatsrecht S. 156 f., 454 f.; HECKEL, AöR. Bd. 46 S. 220—222; MOHR S. 50; PIGORSCH S. 83 Fn. 348; POETZSCH-HEFFTER Art. 45 Anm. 15 b; SCHMITT, Aufsätze S. 126; SCHMITZ, Deutsche Landesreferate S. 256 f.; SCHRÖCKER, DVBl. 1954 S. 489; STEFFEN S. 74; TRIEPEL, AöR. Bd. 39 S. 505 f.; MENZEL S. 379; vgl. LICHNOWSKY S. 40 f.; vgl. SCHILLER, AöR. Bd. 50 S. 66 f.; offenlassend: SCHULE, ZaöRV. Bd. 6 S. 272 f.; WALZ, Völkerrecht und staatl. Recht S. 375 f.; a. A.: V. HANNOVER S. 35; KRAUS, HdbDStR. II S. 354; POHL S. 37; a. A. wohl auch ANSCHÜTZ, Komm. Art. 45 Anm. 10 Abs. 1.

361) HECKEL, AöR. Bd. 46 S. 221 Fn. 31 m. w. N.; WENZEL S. 492—494; vgl. ferner MOSLER, Bilfinger-Festschrift S. 298.

362) Siehe oben S. 27 f., 42.

keine Regelung von Transformationszuständigkeiten enthielt, legt vielmehr den Schluß nahe, daß auch in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. Transformationszuständigkeiten nicht geregelt sind.

V. Entstehungsgeschichte des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG.

Wie schon geschildert [363]), war es bei den Beratungen über den heutigen Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. im Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates streitig, ob die in dieser Vorschrift vorgesehene Beteiligung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften am Vertragschluß transformierende Wirkung haben sollte. Die Frage wurde damals nicht völlig geklärt. Es ist aber zu beachten, daß zuerst von einer Beteiligung „durch Bundesgesetz" die Rede gewesen war, während man später zu der Fassung „in der Form eines Bundesgesetzes" überging. Der Verfassung gewordene Wortlaut spricht mehr dafür, daß mit der Aufstellung des Gesetzeserfordernisses nicht die Wirkung, sondern die Art und Weise der Beteiligung der gesetzgebenden Organe bezeichnet werden sollte. Daß man zu der heutigen Fassung kam, hatte seinen Grund mit darin, daß Gesichtspunkte gegen eine Transformationswirkung der Beteiligung vorgebracht worden waren [364]).

Nicht unerwähnt soll im übrigen bleiben, daß bei der Beratung des heutigen Art. 32 GG. in zweiter Lesung im Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates der Abgeordnete Dr. Schmid äußerte, die staatsrechtliche Seite des Abschlusses von Verträgen sei im heutigen Art. 73 GG. geregelt, da ein Vertrag innerstaatlich rechtswirksam werde, wenn er vom Parlament als Gesetz beschlossen sei [365]). Er ging offenbar davon aus, daß sich die Zuständigkeit zur Transformationsgesetzgebung jedenfalls nicht aus Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. ergebe.

Demnach war man sich bei der Schaffung des Grundgesetzes nicht darüber einig, ob in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. eine Regelung von Transformationszuständigkeiten enthalten sein sollte. Manches spricht allerdings dagegen, daß man der Zustimmung oder Mitwirkung nach dieser Vorschrift Transformationswirkung verleihen wollte.

VI. Zweckmäßigkeitserwägungen

Ein Anhaltspunkt für oder gegen die Regelung von Transformationszuständigkeiten in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. könnte es schließlich noch sein, wenn aus Gründen der Zweckmäßigkeit eine Transformationswirkung der in dieser Bestimmung vorgesehenen Zustimmung oder Mitwirkung angebracht oder nicht angebracht wäre. Es ist daher zu prüfen, ob bei Berücksichtigung der Erfordernisse der Staatspraxis eine Transformationswirkung der Zustimmung oder Mitwirkung zweckmäßig ist oder nicht.

1. Arbeitsersparnis

Die Zweckmäßigkeit einer Transformationswirkung der Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. wird damit begründet, daß es den für die Bundesgesetzgebung jeweils zuständigen Körperschaften eine Arbeitserleichterung bringe, wenn die von ihnen in Gesetzesform zu erteilende Zustimmung oder Mitwirkung, die die

---

363) Siehe oben S. 61.
364) Siehe oben S. 61.
365) 30. Sitzg. des HA. am 6. 1. 1949, HA.-StenBer. S. 368, JöR. n. F. Bd. 1 S. 304; siehe auch VON MANGOLDT, Komm. 1. Aufl. Art. 59 Anm. 1 (S. 317).

Ratifikationszustimmung ausspricht [366]), zugleich den Vertrag in innerstaatliches Recht transformiere. Die zuständigen Organe müßten sich sonst mit dem Vertrag und den von ihm berührten Sachgebieten zweimal beschäftigen [367]). Dies kann allerdings nur für Verträge, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, gemeint sein. Denn nur diese könnten durch ein Bundesgesetz transformiert werden.

Hierzu ist zunächst zu bemerken, daß zur Erteilung der Ratifikationszustimmung und zur Vornahme der Transformation durch einmaliges Tätigwerden nicht erforderlich ist, daß diese beiden Rechtsvorgänge aus einer einheitlichen Zuständigkeit entspringen. Auch zwei verschiedene Zuständigkeiten, die in verschiedenen Vorschriften geregelt sind, können durch einen einheitlichen Akt ausgeübt werden. Eine solche Wahrnehmung zweier Hoheitsaufgaben durch eine natürliche Handlung ist zulässig. Unter der Weimarer Reichsverfassung ergingen die Zustimmung gemäß Art. 45 Abs. 3 WRV. und der Transformationsgesetzesbeschluß gemäß Art. 68 S. 2 WRV. von Seiten des Reichstages regelmäßig durch einen einheitlichen Zustimmungsbeschluß [368]). Auch heute wäre die einheitliche Ausübung der Zuständigkeit zur Erteilung der Ratifikationszustimmung und der Zuständigkeit zum Erlaß eines Transformationsgesetzes, selbst wenn die letztere in Art. 70 ff. GG. enthalten wäre, durch Erlaß eines Gesetzes zulässig [369]). Dann würden die jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften nur einmal mit demselben Vertrag behelligt. Eine Regelung von Transformationszuständigkeiten in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. würde also keine Arbeitsersparnis gegenüber einer Regelung derselben in Art. 70 ff. GG. bewirken.

Weiterhin ist fraglich, ob eine Transformation zugleich mit der Erteilung der Ratifikationszustimmung in jedem Fall zweckmäßig wäre, und ob ein solches zeitliches Zusammenfallen bei einer Transformationswirkung der Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. nicht notwendigerweise einträte.

Im Zeitpunkt der Erteilung der Ratifikationszustimmung ist es nicht immer sicher, ob der in Rede stehende Vertrag völkerrechtliche Verbindlichkeit erlangen wird. Z. B. besteht die Möglichkeit, daß der Bundespräsident nach Prüfung des Vertrages, zu der er, wie oben erwähnt, berechtigt und verpflichtet ist [370]), die Ratifikation ablehnt, oder daß der Vertrag von Seiten des ausländischen Vertragspartners nicht ratifiziert wird [371]). Ein Beispiel für den letzteren Fall ist der EVG.-Vertrag, der von deutscher Seite bereits ratifiziert worden war [372]), aber mangels der Ratifikation durch Frankreich keine völkerrechtliche Verbindlichkeit erlangte. Wird ein Vertrag völkerrechtlich nicht bindend, so ist die innerstaatliche Geltung der Vertragsbestimmungen in der Regel sinnlos. Die innerstaatlich in Kraft gesetzten Vertragsbestimmungen müßten also auf innerstaatlicher Ebene erst wieder aufgehoben werden.

Allerdings wird geltend gemacht, bei einer Transformationswirkung der Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. könne ein innerstaatliches Inkrafttreten eines Vertrages vor seiner völkerrechtlichen Verbindlichkeit dadurch verhindert werden, daß der Bundespräsident die Verkündung des Vertragsgesetzes bis zum völ-

---

366) Siehe oben S 48.
367) BÖNING, DöV. 1958 S. 447; PFEFFER V. SALOMON S. 27 Fn. 1; PIGORSCH S. 84; für Art. 45 Abs. 3 WRV.: V. HANNOVER S. 34; vgl. WALZ, Völkerrecht und staatl. Recht S. 376.
368) Siehe oben S. 71.
369) HENRICHS, MDR. 1955 S. 142 Fn. 17; SCHÄTZEL, Wehrbeitrag I S. 349, 351; SCHRÖCKER, DVBl. 1954 S. 489.
370) Siehe oben S. 43.
371) DAUBE S. 87; HECKEL, AöR. Bd. 46 S. 221; KAUFMANN, Jellinek-Gedschr. S. 452.
372) Siehe BGBl. II 1954 S. 342.

kerrechtlichen Wirksamwerden des Vertrages hinausschiebe [373]). Ein Aufschub der Verkündung ist jedoch nicht möglich. Das Vertragsgesetz, das die Zustimmung oder Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften enthält, ist eine Voraussetzung für die Ratifikation durch den Bundespräsidenten, die einer der letzten Abschnitte auf dem Weg zur völkerrechtlichen Verbindlichkeit des Vertrages ist. Die Ratifikationsvoraussetzung ist erst erfüllt, wenn das Vertragsgesetz wirksam ist. Es muß also ausgefertigt, verkündet und in Kraft getreten sein. Erst dann darf der Bundespräsident ratifizieren [374]).

Das Gegenteil kann nicht etwa mit einem Hinweis auf die Praxis unter der Weimarer Reichsverfassung begründet werden. Wie schon ausgeführt, war nach Art. 45 Abs. 3 WRV. die bloße Zustimmung des Reichstages Voraussetzung der Ratifikation durch den Reichspräsidenten. Hingegen war kein förmliches Gesetz erforderlich. In der Praxis wurde regelmäßig die Zustimmung nach Art. 45 Abs. 3 WRV. mit dem Transformationsgesetzesbeschluß nach Art. 68 S. 2 WRV. in der Weise verbunden, daß beide Rechtshandlungen „uno actu" durch einen Reichstagsbeschluß ergingen [375]).

Lag damit die Zustimmung des Reichstages vor, so konnte der Reichspräsident den Vertrag ratifizieren, ohne das Inkrafttreten des Transformationsgesetzes abwarten zu müssen. Da nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. Voraussetzung der Ratifikation jedoch ein förmliches Gesetz ist, darf die Ratifikation erst nach Inkrafttreten desselben erfolgen.

Eine Verkündung des die Ratifikationszustimmung enthaltenden Vertragsgesetzes nach dem völkerrechtlichen Inkrafttreten und damit auch nach der Ratifikation des Vertrages ist also nicht möglich.

Eine innerstaatliche Inkraftsetzung von Völkerverträgen vor deren völkerrechtlicher Verbindlichkeit wird nach herrschender Meinung jedoch dadurch verhindert, daß die Transformationswirkung der Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. erst mit der völkerrechtlichen Verbindlichkeit der Verträge eintrete [376]). Ein solcher späterer Eintritt der Transformationswirkung wäre möglich, wenn die zugleich mit der Ratifikationszustimmung vorgenommene Transformation bedingt und Bedingung ihres Wirksamwerdens das völkerrechtliche Inkrafttreten des in Rede stehenden Vertrages wäre. Eine Bedingtheit wäre aber nicht denkbar, wenn die Transformation durch die Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. erfolgte. Dann würde die Zustimmung oder Mitwirkung die Ratifikationszustimmung und die Transformation enthalten. Sie wäre ein Rechtsakt mit Doppelwirkung. Ein einheitlicher Rechtsakt kann aber nicht einmal voll, einmal nur bedingt wirksam sein. Das wäre der Fall, wenn man de Zustimmung oder Mitwirkung hinsichtlich ihrer Transformationswirkung als durch die völkerrechtliche Verbindlichkeit des betroffenen Vertrages bedingt ansehen wollte. Denn hinsichtlich der in ihr enthaltenen Ratifikationszustimmung könnte sie nicht von dem völkerrechtlichen Inkrafttreten des Vertrages abhängig gemacht werden. Die Ratifikationszustimmung muß vorher wirksam werden, da sie eine Voraussetzung für die Ratifikation und damit für die völkerrechtliche Verbindlichkeit des Vertrages bildet.

Bei einer Transformationswirkung der Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. ließe sich also auch nicht etwa durch

---

373) LANGNER, NJW. 1962 S. 229; PIGORSCH S. 85.

374) KAUFMANN, Jellinek-Gedschr. S. 452; KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. IV 7 d (S. 1149); Stellungnahme der Bundesregierung, Wehrbeitrag III S. 163; vgl. oben S. 43.

375) Siehe oben S. 71.

376) BVerfG. Urt. v. 20. 7. 1952 — 1 BvF 1/52, BVerfGE. Bd. 1 S. 396—415 (411); ARNDT-REISMANN (Schriftsatz), Wehrbeitrag II S. 517—519; MUNCH, ZaöRV. Bd. 20 S. 235; PIGORSCH S. 86; SCHULE, ZaöRV. Bd. 6 S. 273; STUBEN S. 25; WALZ, Völkerrecht und staatl. Recht S. 375.

eine Bedingtheit der Transformation ein innerstaatliches Inkrafttreten des Vertrages vor dem völkerrechtlichen verhindern.

Anders ist die Lage, wenn man in der Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. nur die Ratifikationszustimmung erblickt, die Transformationszuständigkeiten aber als in Art. 70 ff. GG. geregelt ansieht und eine Wahrnehmung der Zuständigkeit aus Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. und aus Art. 70 ff. GG. durch eine natürliche Handlung für zulässig hält. Dann werden durch eine natürliche Handlung — das zustimmende bzw. mitwirkende Tätigwerden der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften — zwei Rechtsakte — Ratifikationszustimmung und Transformation — vorgenommen. Dabei kann die Transformation als ein logisch von der Ratifikationszustimmung zu trennender Rechtsakt bedingt wirksam sein.

Das Inkrafttreten des Transformationsgesetzes gemäß Art. 70 ff. GG. ist durch die völkerrechtliche Verbindlichkeit des in Rede stehenden Vertrages aufschiebend bedingt. Eine solche Bedingung ist nach Art. 82 Abs. 2 GG. zulässig [377]). Sie muß allerdings kenntlich gemacht werden.

Dem entspricht auch die zur Zeit in der Staatspraxis der Bundesrepublik geübte Handhabung. Zu den dem Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. unterfallenden Verträgen ergeht in der Regel ein Gesetz folgenden Wortlauts:

„Art. 1: Dem in ... am ... von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichneten Vertrag über ... wird zugestimmt. Der Vertrag wird nachstehend veröffentlicht.

Art. 2: (1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündigung in Kraft.

(2) Der Tag, an dem der Vertrag nach seinem Art ... in Kraft tritt, ist im Bundesgesetzblatt bekannt zu machen." [378]).

Art. 1 S. 1 dieses Gesetzes enthält die Ratifikationszustimmung. Das sie enthaltende Vertragsgesetz gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. tritt laut Art. 2 Abs. 1 am Tage nach seiner Verkündigung in Kraft. Aus Art. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 2 ergibt sich, daß der Vertrag transformiert werden, die Wirksamkeit der Transformation aber durch das völkerrechtliche Inkrafttreten bedingt sein soll [379]).

Die Kenntlichmachung der Bedingtheit in Art. 2 Abs. 2 erscheint genügend [380]), wenn auch eine Verdeutlichung wünschenswert wäre. Klarer wäre etwa folgende Fassung des Art. 2 Abs. 2: „Der Vertrag erhält innerstaatliche Gesetzeskraft, sobald er nach seinem Art ... völkerrechtlich in Kraft getreten ist. Das völkerrechtliche Inkrafttreten ist im Bundesgesetzblatt bekannt zu geben" [381]). Daß nach der heute gebräuchlichen Fassung die Transformation bedingt sein soll, wird deutlich, wenn man die Fälle betrachtet, in denen die innerstaatliche Vollziehung von Verträgen über Gegenstände der Bundesgesetzgebung nicht durch Transformation, sondern durch den Erlaß von besonderen Ausführungsgesetzen erfolgt, weil die Vertragsbestimmungen nicht unmittelbar anwendungsfähig sind. Nach ihren Schlußbestimmungen treten diese Ausführungsgesetze erst mit der völkerrechtlichen Verbindlichkeit des zu vollziehenden Vertrages in Kraft, sind bis dahin also nur bedingt wirksam [382]).

Es soll nicht verkannt werden, daß die in der Praxis gebräuchliche Fassung der Gesetze betreffend Verträge, die unter Art. 59 Abs. 2

377) LANGNER, NJW. 1962 S. 229; MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 82 Rdnr. 11; WENGLER, NJW. 1962 S. 232.
378) Beispiele im BGBl. Teil II; vgl. § 29 Abs. 3 GGO. II; vgl. auch oben S. 41.
379) Zur gleichen Handhabung unter der WRV. vgl. MOHR S. 49 f.
380) PIGORSCH S. 86; STUBEN S. 25; WABNITZ S. 103; zweifelnd LANGNER, NJW. 1962 S. 229.
381) Ähnlich SCHÄTZEL, Wehrbeitrag I S. 351.
382) LANGNER, NJW. 1962 S. 231 mit Beispielen aus der Praxis.

S. 1 GG. fallen, auch der hier bekämpften Auffassung entsprechen könnte, nach der durch die Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. sowohl die Ratifikationszustimmung als auch die Transformation erfolgt, die Transformationswirkung aber erst mit der völkerrechtlichen Verbindlichkeit des Vertrages eintritt. Man dürfte in der Praxis bewußt eine neutrale Formulierung gewählt haben, weil die hier vertretene Ansicht und die hier abgelehnte herrschende Meinung zu gleichen Ergebnissen gelangen. Man konnte sich daher einer Stellungnahme in dem Streit über die Transformationswirkung der Zustimmung oder Mitwirkung nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. enthalten. Zu erwähnen ist aber, daß bis 1955 die genannten Gesetze in ihrem Art. 1 S. 2 regelmäßig lauteten: „Der Vertrag wird nachstehend mit Gesetzeskraft veröffentlicht". Nach dieser Formulierung sollte den Vertragsbestimmungen schon durch das die Ratifikationszustimmung enthaltende Vertragsgesetz gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. innerstaatliche Gesetzeskraft verliehen, d. h. sie sollten transformiert werden [383]). Auf Empfehlung des Bundestags-Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten ließ man in der Folgezeit die Wörter „mit Gesetzeskraft" fort. Damit knüpfte man an die Handhabung unter der Weimarer Reichsverfassung an [384]), deren Art. 45 Abs. 3 wie erwähnt keine Transformationszuständigkeiten enthielt [385]). Die Änderung des Gesetzeswortlauts läßt vermuten, daß man von einer Fassung abgehen wollte, die eine Transformationswirkung der Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. nahegelegt hätte [386]).

Festzuhalten ist, daß eine Transformationswirkung der Zustimmung oder Mitwirkung den jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften keine Arbeitsersparnis gegenüber dem Fall der Regelung der Transformationszuständigkeiten in Art. 70 ff. GG. bringen würde. Auch wenn die Zustimmung oder Mitwirkung nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. nur die Bedeutung einer Ratifikationszustimmung hat, kann sie doch zusammen mit der in Art. 70 ff. GG. geregelten Transformation „uno actu" durch einen Gesetzesbeschluß ergehen. Die zuständigen Körperschaften brauchen sich nur einmal mit demselben Vertrag zu befassen. Dabei hat der Fall, daß die Ratifikationszustimmung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. nicht auch die Transformation herbeigeführt, noch den Vorteil, daß der betroffene Vertrag nicht vor seiner völkerrechtlichen Verbindlichkeit innerstaatlich in Kraft tritt. Die vorzeitige Transformation könnte, sofern der Vertrag keine völkerrechtliche Verbindlichkeit erlangt, eine Rückgängigmachung der Transformation notwendig machen und damit ein Mehr an Arbeit verursachen. Der Gesichtspunkt der Arbeitsersparnis läßt sich also für die Zweckmäßigkeit einer Transformationswirkung der Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. nicht anführen.

2. Sicherung der Vertragsvollziehung

Zur Zweckmäßigkeit eines Transformationscharakters der Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. wird noch geltend gemacht, eine Transformation zugleich mit der Erteilung der

---

383) Vgl. BVerfG. Urt. v. 30. 7. 1952 — 1 BvF 1/52, BVerfGE. Bd. 1 S. 396—415 (411); vgl. KAUFMANN, Jellinek-Gedschr. S. 448.

384) DR. FURLER im schriftl. Bericht des Bundestags-Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten v. 15. 2. 1955, BT.-Drucks. Nr. 1200 (2. Wahlperiode) S. 24; MAUNZ in Maunz-Dürig Art. 59 Rdnr. 27; zur Weimarer Praxis: V. HANNOVER S. 34; MOHR S. 49; WALZ, Völkerrecht und staatl. Recht. S. 378 f.

385) Siehe oben S. 70 f.

386) Vgl. DAUBE S. 65—67; vgl. KAUFMANN, Jellinek-Gedschr. S. 448.

Ratifikationszustimmung sei notwendig, um die innerstaatliche Vertragsvollziehung sicherzustellen. Es bestehe sonst die Gefahr, daß die Legislativorgane sich weigerten, einen völkerrechtlich wirksam abgeschlossenen Vertrag zu transformieren. Daher sei es angebracht, daß zugleich mit der Erteilung der Ratifikationszustimmung der Vertrag schon transformiert werde [387]). Darauf ist zu erwidern, daß eine solche Sicherung der Vertragsvollziehung — wenn sie notwendig wäre — auch dadurch erreicht werden könnte, daß wie eben beschrieben mit der Ratifikationszustimmung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. der Erlaß des Transformationsgesetzes gemäß Art. 70 ff. GG. verbunden würde. Dann würden Ratifikation und Transformation „uno actu" ergehen, die Transformation wäre allein durch das völkerrechtliche Inkrafttreten des Vertrages bedingt und nicht durch ein eventuelles Nichttätigwerden der Legislativorgane gefährdet.

Die Notwendigkeit einer Sicherung der Vertragsvollziehung erscheint jedoch fraglich. Auf Grund des Vertragschlusses werden die für die Bundesgesetzgebung jeweils zuständigen Körperschaften als oberste Staatsorgane zur Vertragsvollziehung verpflichtet, sofern hierfür der Erlaß eines Bundesgesetzes erforderlich ist [388]). Eine Verweigerung der Vertragsvollziehung nach vorheriger Zustimmung oder Mitwirkung beim Vertragschluß wäre außerdem ein „venire contra factum proprium".

Im übrigen entfiele eine Vollzugssicherung, auch wenn man der Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. bezüglich unmittelbar anwendungsfähiger Verträge Transformationswirkung zuerkennen würde, jedenfalls bei nicht unmittelbar anwendungsfähigen Verträgen. Zur Vollziehung solcher Verträge ist der Erlaß besonderer Ausführungsgesetze notwendig. Eine Vollziehung ist also nicht durch Transformation zugleich mit der Ratifikationszustimmung möglich. Es ist aber nicht einzusehen, warum in diesen Fällen eine Sicherung der Vollziehung entfallen könnte, wenn sie sonst notwendig wäre.

Eine Sicherung der Vertragsvollziehung durch Vornahme derselben zugleich mit der Ratifikationszustimmung erscheint demnach nicht erforderlich. Zum andern ist zur Vollzugssicherung jedenfalls nicht eine Transformationswirkung der Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. nötig. Mit dem Erfordernis der Sicherung der Vertragsvollziehung läßt sich die Zweckmäßigkeit einer Transformationswirkung oder Mitwirkung nicht begründen.

3. Ergebnis zu VI

Aus Zweckmäßigkeitsüberlegungen ergeben sich keine Anhaltspunkte für einen Transformationscharakter der Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. Eine Transformationswirkung neben der Wirkung der Ratifikationszustimmung würde den zuständigen Staatsorganen weder eine Arbeitsersparnis gegenüber der Regelung der Transformation in Art. 70 ff. GG. bringen, noch ist sie im Interesse der Sicherung der Vertragsvollziehung erforderlich.

Eine Doppelwirkung der Zustimmung oder Mitwirkung wäre hingegen insofern unzweckmäßig, als dann keine Trennung der Transformation von der Ratifikationszustimmung möglich wäre. Beide müßten immer zugleich vorgenommen und zugleich wirksam werden. Im Falle des Nichtverbindlichwerdens des betreffenden Vertrages könnte dies gerade zu einer Arbeitsvermehrung führen.

---

387) PIGORSCH S. 84; für Art. 45 Abs. 3 WRV.: vgl. V. HANNOVER S. 29 f.
388) Siehe oben S. 53—55.

Auch aus Zweckmäßigkeitserwägungen kommt man daher zur Verneinung einer Transformationswirkung der Zustimmung oder Mitwirkung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG.

VII. Ergebnis zu § 13

Wortlaut, Stellung im Grundgesetz, Anwendungsbereich, Vorgeschichte und Entstehungsgeschichte der Vorschrift, ferner Zweckmäßigkeitserwägungen sprechen gegen eine Regelung von Transformationszuständigkeiten in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. und eine Transformationswirkung der Zustimmung oder Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften nach dieser Vorschrift. Bei Betrachtung des Anwendungsbereichs, der Vorgeschichte und Entstehungsgeschichte des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. und aus Zweckmäßigkeitserwägungen ergeben sich Anhaltspunkte für eine Regelung der Transformationszuständigkeit in Art. 70 ff. und 83 ff. GG. Die Transformation stellt sich aus innerstaatlicher Sicht als eine hoheitliche Anordnung im Bereich der Gesetzgebung oder Verwaltung dar. Sie unterscheidet sich von sonstigen innerstaatlichen Anordnungen durch ihre Form, nicht aber in ihrer Wirkung. Sie ist daher an gleicher Stelle im Grundgesetz wie die sonstigen hoheitlichen Anordnungen geregelt. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. regelt nicht die Transformation der in ihm genannten Verträge. Die Zustimmung oder Mitwirkung nach dieser Vorschrift hat keine Transformationswirkung [389]).

---

389) CARL S. GROSS S. 81; HENRICHS, MDR 1955 S. 142 Fn. 17; GÜNTHER KRAUSS, Wehrwissenschaftl. Rundschau 1953 S. 375; SCHÄTZEL, Wehrbeitrag I S. 349—351; SCHRÖCKER, DVBl. 1954 S. 489; wohl auch MÖLLER, DöV. 1963 S. 169; vgl. BACKSMANN, DVBl. 1956 S. 317; vgl. KLEIN in v. Mangoldt-Klein Art. 59 Anm. IV 7 c hinter Ziff. 6 (S. 1148 f.); vgl. SCHNEIDER, VVDStRL. H. 12 S. 249 (Disk.-Beitr.), diesem folgend GREWE, VVDStRL. H. 12 S. 262 (Disk.-Schlußwort); vgl. ferner OVG. Münster Urt. v. 25. 11. 1955 — VI A 1067/53, NJW. 1956 S. 1374 f. (1375), das in Art. 2 des Zustimmungsgesetzes zur Europäischen Menschenrechtskonvention „nicht nur ein formelles Gesetz im Sinne des Art. 59 Abs. 2 GG., sondern auch ein Gesetz im materiellen Sinne" sieht; vgl. ferner SCHMITT, Aufsätze S. 137; im Ergebnis wie hier: DAUBE S. 106 f.; KAUFMANN, Jellinek-Gedschr. S. 449—453; offenlassend: BVerfG. Urt. v. 4. 5. 1955 — 1 BvF 1/55, BVerfGE. Bd. 4 S. 157—178 (163); VGH. Freiburg, Beschl. v. 27. 4. 1955 — Az. 19/55, VerwRspr. Bd. 8 S. 471—477 (477); BERNHARDT S. 136 f.

Schlußbetrachtung

Die Untersuchung hat ergeben, daß die Zustimmung oder Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. innerstaatlich allein die Bedeutung einer Voraussetzung für die Ratifikation durch den Bundespräsidenten hat.

Dieser wird durch die Zustimmung oder Mitwirkung nicht zur Ratifikation ermächtigt, da er insoweit nach Art. 59 Abs. 1 S. 2 GG. schon eigenzuständig ist. Die Ausübung seiner Ratifikationszuständigkeit wird aber für Verträge der in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. genannten Art von der Zustimmung oder Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften abhängig gemacht. Diese Körperschaften sind dadurch maßgeblich an der Bildung des vom Bundespräsidenten durch die Ratifikation zu erklärenden Staatswillens zum Vertragschluß beteiligt. Ihre Beteiligung findet ihren Grund darin, daß es sich bei den in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. erwähnten Verträgen um solche von besonderem Gewicht für die Bundesrepublik handelt. Diese Verträge betreffen Gegenstände, deren Regelung wegen ihrer Bedeutung für den Bestand der Bundesrepublik auf innerstaatlicher Ebene den Legislativorganen des Bundes vorbehalten ist — nämlich Gegenstände der Bundesgesetzgebung —, oder solche, die dadurch, daß sie zum Inhalt eines völkerrechtlichen Vertrages gemacht werden, für die internationale Stellung der Bundesrepublik bestimmend sind. Man macht die innerstaatliche Bedeutung der Beteiligung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften am Vertragschluß am treffendsten kenntlich, indem man sie als Ratifikationszustimmung bezeichnet. Neben der Ratifikationszustimmung enthält die Zustimmung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. nicht, wie von der herrschenden Meinung behauptet, eine Transformation der von ihr betroffenen Verträge. Die Zuständigkeiten zur Transformation von völkerrechtlichen Verträgen der Bundesrepublik sind ebenso wie die Zuständigkeiten für sonstige innerstaatliche Anordnungen im VII. und VIII. Abschnitt des Grundgesetzes festgelegt. Allerdings können bei unmittelbar anwendungsfähigen Verträgen über Gegenstände der Bundesgesetzgebung die Zuständigkeit zur Ratifikationszustimmung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. und die zur Transformation gemäß Art. 70 ff. „uno actu" durch eine einmalige Zustimmung oder Mitwirkung ausgeübt werden.

Die Erkenntnis, daß in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. keine Transformationszuständigkeiten geregelt sind, dürfte sich für die Praxis der Bundesrepublik nicht auswirken. Die Gesetze, die zu den in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. genannten Verträgen ergehen, sind in ihrem Wortlaut so gefaßt, daß man sie sowohl als Gesetze gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. enthaltend die Ratifikationszustimmung und die Transformation wie auch als Gesetze gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. verbunden mit einem Gesetz gemäß Art. 70 ff. GG. ansehen kann [390]).

---

390) Siehe oben S. 75 f.

Eine eindeutige Fassung wäre allerdings wünschenswert. Betrifft nämlich ein Gesetz in der heute üblichen Fassung einen unmittelbar anwendungsfähigen Vertrag über Gegenstände der Landesgesetzgebung, so enthält dieses nur die Ratifikationszustimmung gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG., da der Bund solche Verträge nicht transformieren kann [391]). Dies ist für einen Rechtsunkundigen nicht ohne weiteres erkennbar, und er könnte daher u. U. den Vertrag für innerstaatlich verbindlich halten. Entsprechendes gilt für unter Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. fallende unmittelbar anwendungsfähige Verträge, die sich auf Gegenstände der Verwaltung beziehen, da auch sie nicht durch Bundesgesetz transformierbar sind [392]). Schließlich könnte es bezüglich mancher Verträge auch zweifelhaft sein, ob ihre Bestimmungen unmittelbar anwendungsfähig sind und sie durch das sie betreffende Gesetz transformiert werden. Es empfiehlt sich daher eine entsprechend dem Vertragsinhalt unterschiedliche Fassung der zu völkerrechtlichen Verträgen ergehenden Gesetze, die klarstellt, ob dieses Transformationswirkung hat oder nicht, d. h. ob es in Ausübung der Zuständigkeit aus Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. und der aus Art. 70 ff. GG. ergeht oder nur in Ausübung der ersteren.

De lege ferenda wäre zu wünschen, daß die Verfassung eindeutig aussagt, an welcher Stelle sie die Transformationszuständigkeiten regelt, damit der unter der Weimarer Reichsverfassung und dem Grundgesetz bestehende Streit über die Bedeutung der Beteiligung der Legislativorgane am Abschluß von völkerrechtlichen Verträgen sein Ende findet.

---

391) Siehe oben S. 67.
392) Siehe oben S. 67 f.

Lebenslauf

Am 14. August 1936 wurde ich als Sohn des Hauptschriftleiters Dr. Friedhelm Kaiser und seiner Ehefrau Hildegard, geb. Eppler, in Breslau geboren.

Nach Absolvierung der Volksschule besuchte ich ab Ostern 1947 das Staatliche (humanistische) Gymnasium in Hamm (Westf.), an dem ich am 20. Februar 1956 die Reifeprüfung ablegte.

Vom Sommersemester 1956 bis zum Sommersemester 1957 studierte ich Rechtswissenschaft an der Philipps-Universität Marburg. Danach studierte ich im Wintersemester 1957/58 und im Sommersemester 1958 an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und vom Wintersemester 1958/59 bis zum Wintersemester 1959/60 an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Am 28. Mai 1960 bestand ich die 1. juristische Staatsprüfung vor dem Justizprüfungsamt bei dem Oberlandesgericht Hamm (Westf.).

Seit August 1960 bin ich im juristischen Vorbereitungsdienst, von dem ich von Juli 1962 bis Juli 1963 zur Anfertigung meiner Dissertation beurlaubt wurde. Von Mitte 1962 bis Ende 1963 war ich an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Herrn Prof. Dr. Friedrich Klein tätig.

Fritz Brandt-Druck, DO-Brackel